

Concertation sur les attributions de logements sociaux

Rapport des groupes de travail



Remis à Mme Cécile DUFLOT,
ministre de l'Égalité des territoires et du Logement,
le 22 mai 2013

Rapporteurs

Noémie Houard (Département Questions sociales - Commissariat général à la stratégie et à la prospective, Services du Premier ministre)

Hélène Sainte Marie (Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature - Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages, Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement)

Sommaire

I. Pourquoi réformer le système d'attribution des logements sociaux ?	9
A. L'absence de lisibilité de la procédure pour le demandeur	13
B. Les inégalités de traitement, voire les discriminations, dans l'accès au logement social.....	15
 II. Le sens de la réforme proposée	 19
A. Concilier droit au logement et mixité sociale, dans le respect du régime juridique des discriminations	20
1) Garantir le droit au logement par le développement d'une offre de logements adaptée, accessible et équilibrée entre les territoires.....	21
2) Promouvoir la mixité sociale par des actions positives déployées à l'échelle intercommunale	23
B. Un système d'attribution structuré à l'échelle intercommunale, en lien étroit avec les politiques locales de l'habitat.....	24
C. Définir des règles d'attribution objectives, lisibles, et transparentes s'appliquant à l'ensemble des bailleurs et des réservataires.....	26
D. Le demandeur au cœur du système d'attribution.....	30
1) Informer le demandeur et simplifier ses démarches tout au long du processus d'attribution	30
2) Vers un demandeur acteur du système d'attribution	32
E. Promouvoir la mobilité	33
 III. Propositions détaillées des groupes de travail.....	 35
Groupe 1 « Le rapprochement de l'offre et de la demande et la priorisation des demandes » présidé par Guy Potin et Stéphane Dambrine	37
1.1 Mettre en place un système de partage de la connaissance et de la gestion de la demande.....	39
1.2 Définir à l'échelle intercommunale un système de cotation de la demande transparent	47
1.3 Etablir une liste de critères nationaux de priorité et les principes de fixation des critères locaux et spécifiques à certains réservataires	57
1.4 Définir à l'échelle intercommunale des indicateurs qualifiant l'offre de manière objective, partagée, et transparente et s'en servir pour promouvoir la mixité sociale par des actions positives	61

1.5	Créer une commission inter-partenaires d'examen des demandes très urgentes et/ou des situations bloquées	67
1.6	Sélectionner les candidats présentés en CAL de manière objective	72
1.7	Harmoniser les critères mis en œuvre par les CAL en matière de taux d'effort et de reste à vivre	78
1.8	Fixer le délai anormalement long au niveau intercommunal	81
1.9	Définir des règles pour favoriser les mutations internes.....	84
1.10	Améliorer le fonctionnement des contingents de réservation	88
Groupe 2 « L'amélioration du service rendu aux demandeurs : une meilleure information, simplicité, transparence et équité des procédures » présidé par Monique Vuillat et Claude Jeannerot		93
2.1	Mettre en place un service partagé d'information, d'enregistrement et d'accueil des demandeurs, placé sous la responsabilité de l'organe de gouvernance intercommunal - et éventuellement de la Métropole de Paris pour l'Ile-de-France	95
2.2	Définir le contenu de l'information à laquelle a droit le demandeur	103
2.3	Améliorer le processus d'enregistrement des demandes.....	113
2.4	Inscrire dans la loi la possibilité d'expérimenter la « location choisie ».....	122
2.5	Prévenir les discriminations dans l'accès au logement social : mobiliser les acteurs et engager une dynamique de changement des pratiques par des actions de formation.....	130
2.6	Expérimenter des bourses d' « échanges » de logements pour favoriser les mutations internes	135
Groupe 3 « Les politiques d'attributions de logements sociaux et les spécificités des territoires » présidé par Estelle Grelier et Jean-Martin Delorme.		139
3.0	Schéma « Gouvernance locale et structure de la politique d'attribution des logements sociaux ».....	141
3.1	Permettre l'émergence d'une gouvernance intercommunale de la politique d'attribution, volet de la politique locale de l'habitat.....	143
3.2	Structurer le volet « Attribution de logements sociaux » de la politique locale de l'habitat.....	150
Groupe 4 « L'adaptation de l'offre aux besoins, en termes de typologie des logements et d'accompagnement des locataires en difficulté » présidé par Arnaud Cursente et Sylvine Thomassin.....		165
4.1	Réviser la politique des loyers dans le parc social.....	167
4.2	Faire évoluer le « Supplément de Loyer de Solidarité » (SLS)	171

4.3	Mettre en place, au niveau intercommunal ou départemental, une instance chargée d'examiner la situation des ménages n'obtenant pas d'attribution.....	174
4.4	Favoriser la construction de logements correspondant aux typologies insuffisamment représentées dans le parc	177
4.5	Faciliter l'accès au logement autonome et le maintien dans le logement des personnes âgées et des personnes handicapées	185
4.6	Faciliter le logement des jeunes.....	190
4.7	Réduire la dépense nette de charges des locataires du parc social.....	194
4.8	Encourager le développement des résidences sociales	199
4.9	Développer les opérations financées en PLAI adapté.....	203
4.10	Elaborer des conventions intercommunales, inter-bailleurs et avec les réservataires, organisant les mutations internes.....	209
4.11	Développer et améliorer l'accompagnement social vers et dans le logement - Favoriser et encadrer les baux glissants dans le parc social	212
Conclusion.....		221

« Je souhaite que la réflexion soit toujours ramenée à l'enjeu pour les personnes. Sans les considérer comme des dossiers. Et en partant aussi du principe que le sujet dont nous parlons, c'est le lieu où elles vont vivre, leur logement. Le processus doit leur laisser une place, les personnes doivent en faire partie, la décision doit leur appartenir ».

(Cécile Duflot, Ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, 16 janvier 2013)¹

La concertation lancée le 16 janvier par **Cécile Duflot, ministre de l'Égalité des territoires et du Logement**, vise à préparer une profonde réforme des attributions des logements sociaux pour progresser vers plus d'efficacité des processus et de transparence pour le demandeur. Il ne s'agit pas seulement de réorganiser la file d'attente, toutes choses égales par ailleurs. Dans un contexte où le législateur redessine l'équilibre des forces entre l'Etat et les différents niveaux de collectivités locales, cette réforme s'inscrit dans le cadre d'une politique globale en faveur du logement qui vise à construire et à développer l'offre accessible. Afin de rendre effectif le droit au logement, cette politique poursuit en effet plusieurs objectifs :

- tout d'abord, le développement de l'offre de logements : la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public rend possible la cession gratuite des terrains publics pour construire des logements sociaux et renforce les obligations de la loi du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains ;
- ensuite, l'amélioration de la qualité du parc existant, en renforçant les outils de lutte contre l'habitat indigne, et en déployant un véritable plan de rénovation thermique de l'habitat ;
- enfin, le renforcement de l'accès et du maintien dans le logement et la prévention des expulsions – à la fois dans le parc privé, où il s'agit de réguler les loyers excessifs et de sécuriser les rapports locatifs, et dans le parc social.

S'agissant de la réforme des attributions, l'analyse de la situation actuelle démontre la nécessité de gagner en transparence, en lisibilité, et en simplicité, pour le demandeur. C'est la raison pour laquelle Cécile Duflot a invité les participants à ramener systématiquement la réflexion à l'enjeu pour les personnes.

Dans cette perspective, la ministre a confié à la direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP) la mission d'organiser la concertation dont le pilotage a été confié à **Hélène Sainte Marie** (Directrice de projet). Cette concertation a permis de faire émerger des propositions co-construites et partagées, qui apportent des solutions aux préoccupations des demandeurs, telles qu'identifiées au travers des enquêtes réalisées par Ipsos à la demande du Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement².

¹ Discours de Cécile Duflot, ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, lors du lancement de la concertation sur les attributions de logements sociaux, 16 janvier 2012.

² Etude sur l'attribution des logements sociaux, LH2 / Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement, Janvier 2013 ; Ipsos Public Affairs/Ministère du logement, *Concertation sur les politiques d'attribution des logements sociaux*, Synthèse de l'étude qualitative, 13 mars 2013.

Quatre groupes de travail ont réfléchi sur les thématiques suivantes :

- Groupe 1 : « Le rapprochement de l'offre et de la demande et la priorisation des demandes » présidé par **Guy Potin**, vice-président de Rennes métropole, chargé de l'habitat et **Stéphane Dambrine**, directeur général de Paris Habitat
- Groupe 2 : « L'amélioration du service rendu aux demandeurs : une meilleure information, simplicité, transparence et équité des procédures » présidé par **Monique Vuillat**, adjointe au maire de Grenoble, présidente d'ACTIS et **Claude Jeannerot**, sénateur, président de l'Agence nationale d'information sur le logement, président du Conseil Général du Doubs
- Groupe 3 : « Les politiques d'attributions de logements sociaux et les spécificités des territoires » présidé par **Estelle Grelier**, présidente de la communauté de communes de l'agglomération de Fécamp, députée, et **Jean-Martin Delorme**, directeur de la Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement.
- Groupe 4 : « L'adaptation de l'offre aux besoins, en termes de typologie des logements et d'accompagnement des locataires en difficulté » présidé par **Arnaud Cursente**, directeur général de la SA HLM Le Nouveau Logis Méridional et **Sylvine Thomassin**, maire de Bondy, vice-présidente du Conseil général de Seine-Saint-Denis

Ce rapport se décline en trois parties. La première décrit la nature du problème posé. La seconde livre le sens de la réforme proposée pour y répondre. Enfin, la troisième partie présente l'ensemble des propositions issues de la concertation, telles qu'elles ont émergé dans chacun des 4 groupes de travail. Celles-ci sont concrètes et pourront déboucher sur des dispositions législatives qui prendront place dans le projet de loi sur le logement et l'urbanisme présenté au Conseil des ministres en juin 2013.

I. Pourquoi réformer le système d'attribution des logements sociaux ?

La concertation gouvernementale le révèle sans aucune ambiguïté : au travers du sondage réalisé au niveau national, au sein des groupes de travail organisés au niveau national, au moment des échanges avec le *focus group* de demandeurs de logements sociaux, dans les contributions des membres des groupes, l'accord est général pour souligner l'opacité du système, non seulement pour le demandeur mais aussi pour l'ensemble des parties prenantes, et pour affirmer, dans ces conditions, la nécessaire réforme de l'attribution des logements sociaux.

Ce constat commun, c'est tout d'abord celui d'un logement social français qui, depuis la fin des années 1970, s'est paupérisé, tout particulièrement dans certains quartiers.

La question du logement se pose de façon très différente d'un territoire à l'autre, en fonction de la tension des marchés locaux. On observe toutefois une tendance générale à la réduction du parc accessible aux ménages à bas revenu, passé de 33 % à 16 % du parc total entre 1988 et 2006, principalement en raison de la hausse des loyers³. Il en résulte un report de la demande sur le parc HLM là où les tensions sont les plus fortes.

Quelques chiffres sur le logement social en France...

Parc total : 4,5 millions au 1^{er} janvier 2010 (dont 26 % en Île-de-France)

Production : 131 509 logements financés en 2010 (dont 32 % en Île-de-France)

Demande : 1,7 million de ménages fin 2012 (dont 500 000 demandes de ménages déjà locataires HLM)⁴

Attribution : plus de 462 539 signatures de baux dans le parc HLM entre le 1^{er} janvier 2011 et le 1^{er} janvier 2012 (dont 20 % en Île-de-France)⁵

Source : METL, USH, Conseil d'Etat

En France, la conception du logement social est « généraliste ». Le Code de la Construction et de l'Habitation prévoit en effet que *« l'attribution des logements locatifs sociaux participe à la mise en œuvre du droit au logement, afin de satisfaire les besoins des personnes de ressources modestes et des personnes défavorisées. L'attribution des logements locatifs sociaux doit notamment prendre en compte la diversité de la demande constatée localement ; elle doit favoriser l'égalité des chances des demandeurs et la mixité sociale des villes et des quartiers. »*⁶

³ Ben Jelloul M., Collombet C., Cusset P.-Y. et Schaff C. (2011), « L'évolution des prix du logement en France sur 25 ans », La Note d'analyse, n°221, Centre d'analyse stratégique.

⁴ Au 31 janvier 2013, le Système national d'enregistrement (SNE) estime le nombre de demandes à 1 733 483 dont 530 000 de ménages déjà locataires HLM. Ces chiffres sont surévalués car la demande n'est pas encore systématiquement radiée après l'attribution de logement à certains ménages. Quant au nombre d'attributions annuelles, le SNE l'évalue à 326 147. Ce chiffre est sous-évalué en raison du retard des guichets enregistreurs dans la saisie. Le ministère de l'Égalité des territoires et du Logement travaille actuellement avec les gestionnaires locaux pour corriger ces problèmes.

⁵ Répertoire des logements locatifs sociaux.

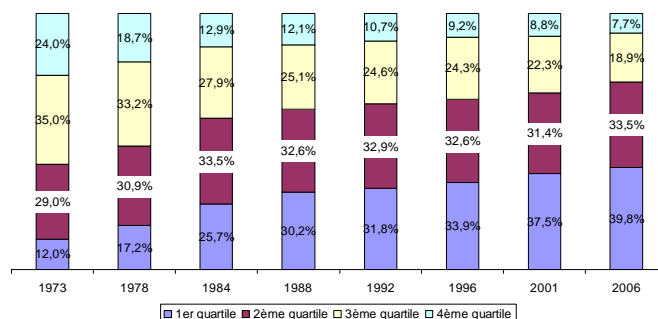
⁶ Art. L. 441 du Code de la Construction et de l'Habitation.

La cible est donc plus diversifiée que dans la conception « résiduelle » du logement social, observée au Royaume-Uni, en Irlande, en Hongrie ; mais circonscrite par la définition de plafonds de revenus à la différence de la conception « universelle »⁷ retenue en Suède et en Finlande où le logement social est destiné à l'ensemble de la population, indépendamment de tout critère de ressources.

Dans cette approche « généraliste » du logement social, il existe des critères de priorité, notamment en faveur des personnes dites « mal logées » ou « défavorisées »⁸ et la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (DALO) place le logement social en première ligne du relogement des ménages prioritaires⁹. Au-delà de ces critères de priorité, la vocation sociale du logement social est large puisqu'il pourrait s'adresser aux deux-tiers des ménages à la seule lecture des plafonds de ressources (voire un tiers si l'on tient compte du statut d'occupation). A cet égard, certains acteurs insistent sur la nécessité de promouvoir la mixité sociale dans le parc social et de lutter contre la concentration de difficultés économiques et sociales dans certains territoires¹⁰, quitte à limiter l'accès des ménages prioritaires au titre du DALO dans les Zones urbaines sensibles¹¹.

Un certain nombre de facteurs a en effet conduit à l'appauvrissement des locataires HLM depuis la fin des années 1970, tout particulièrement de 1978 à 1984. Ce phénomène se prolonge dans la période qui suit, mais de façon beaucoup plus progressive. Il concerne plus particulièrement les grands ensembles d'HLM¹². En 2006, 73 % des locataires du parc social avaient un revenu mensuel inférieur à 2 100 €, 39,8 % inférieur à 1 200 €. 27 % des ménages logés en HLM percevaient toutefois un revenu mensuel supérieur à 2 100 €, et 8 % supérieur à 3 200 €¹³.

Evolution de la distribution des revenus des locataires HLM entre 1973 et 2006



Source : INSEE, Exploitation USH

⁷ Typologie empruntée à Laurent Ghekiere, représentant permanent de l'Union sociale pour l'habitat à Bruxelles in Ghekiere L. (2008), "Le développement du logement social dans l'Union européenne", *Recherches et prévisions*, n° 94, décembre, p. 21-34.

⁸ Article L. 441-1 du Code de la Construction et de l'Habitation.

⁹ Actuellement, seuls le contingent « mal logés » de l'Etat et le quart des attributions du 1% doivent y pourvoir.

¹⁰ Union sociale pour l'habitat (2013), *Réforme des attributions. Proposition de la commission politiques sociales*.

¹¹ Dilain C. et Roche G. (2012), *Rapport fait au nom de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois (1) sur l'application de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007, instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale*, n°621, enregistré à la Présidence du Sénat le 27 juin 2012 ; Comité d'évaluation et de suivi de l'Agence nationale de la rénovation urbaine (2011), *Les quartiers en mouvement. Pour un acte 2 de la rénovation urbaine*, Paris, La Documentation française ; Lettre du Conseil national des villes adressée au Premier ministre, François Fillon, datée du 10 décembre 2010.

¹² Laferrère A. (2009), *La paupérisation du parc HLM : essai de vision dynamique*, Paris, INSEE.

¹³ Selon l'enquête sur l'Occupation du parc social de 2010 décrivant la population logée dans les logements sociaux de France métropolitaine gérés par les HLM ou les SEM en 2010 : 93,8% des ménages avaient un niveau de ressources inférieur au plafond ; 20,4% avaient un niveau de ressources à 20% de ce plafond ; 43,1% à 40% ; 66,4% à 60% ; 84,4% à 80%. Et, parmi les ménages dont le niveau de ressources dépasse le plafond, 3,8% avaient un niveau compris entre 100% et 120% ; 1,4% entre 120% et 140% ; et 1% au-delà de 140%.

Ce constat commun, c'est aussi que certaines orientations nationales ont pu contribuer à la spécialisation sociale du parc HLM.

A partir de 1990, diverses mesures sont adoptées pour loger les personnes défavorisées, inspirées par les multiples initiatives associatives expérimentées dans les années 1980. C'est ainsi qu'est introduit un volet social dans la politique du logement et que s'opère un rapprochement entre les acteurs associatifs et les organismes d'HLM – aussi bien au niveau local qu'au niveau national –. Tout d'abord, au travers de la loi Besson du 31 mai 1990, la mise en œuvre du droit au logement est recherchée via la mise en place d'un document programmatique – le Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) –, et d'un fonds permettant le financement d'aides à l'accès et au maintien dans le logement et de mesures d'accompagnement social– le Fonds de solidarité pour le logement (FSL) –. Cette politique se traduit aussi par le développement de formules de logement des personnes défavorisées intermédiaires entre l'hébergement et le logement ordinaire accessible au terme d'un parcours d'insertion¹⁴.

Parallèlement, des outils contractuels sont créés pour répartir la charge du logement des personnes dites « défavorisées » entre les bailleurs sociaux et entre les territoires. C'est bien l'esprit des « protocoles d'occupation du patrimoine social » (POPS) issus de la loi Besson, qui visent à fixer des objectifs en termes d'accueil des personnes défavorisées au travers de négociations entre le préfet, les collectivités territoriales, les organismes d'HLM, et les réservataires. Plus tard, cette dynamique est réaffirmée par la loi relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 puis la loi portant Engagement national pour le logement du 13 juillet 2006 qui créent l'accord collectif départemental et intercommunal, un contrat d'objectif, négocié entre les organismes d'HLM du territoire concerné et le préfet, fixant pour chaque organisme d'HLM des objectifs quantifiés l'engageant à attribuer des logements sociaux à des ménages défavorisés¹⁵. Par la réalisation d'un bilan social et la prise en compte de l'état d'occupation du patrimoine, l'ambition affichée est bien de mettre fin à la concentration de populations défavorisées et de faciliter un meilleur équilibre sociologique au sein du parc social.

Dans une approche bien distincte de cette approche partenariale, certaines mesures adoptées à partir de 2007 vont globalement dans le sens d'une plus grande spécialisation sociale du secteur HLM. Ainsi, la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable pose les bases de l'invocabilité de ce droit, en substituant à l'obligation de moyen préexistante une obligation de résultat à la charge de l'Etat, qui doit mobiliser à cette fin son contingent de logements sociaux réservés. Cette loi sanctionne en effet l'absence d'attribution d'un logement social aux personnes reconnues prioritaires, le juge pouvant ordonner au préfet, sous astreinte financière, d'attribuer un logement aux personnes déclarées prioritaires. De fait, c'est le parc HLM qui est placé en première ligne bien que la loi prévoie que le préfet puisse mobiliser aussi des logements du parc privé conventionné avec l'Agence nationale de l'habitat du parc privé (ANAH).

¹⁴ Ballain R. et Benguigui F., (dir.) (2004), *Mettre en œuvre le droit au logement*, Paris, La Documentation Française ; Lévy-Vroelant C. (2008), *Le droit au logement : enseignements d'une approche historique*, in *Crises et politique du logement en France et au Royaume-Uni* in Fée D. et Nativel C. (dir.), Paris, Presses Sorbonne Nouvelle, p. 239-256 ; Houard N. (2008), *Logement social, droit au logement et mixité. De la mise sur agenda aux pratiques locales*, Thèse de science politique sous la direction de C. Grémion, IEP de Paris.

¹⁵ Article 56 de la loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

Par ailleurs, la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 a abaissé de 10 % les plafonds de ressources, introduit des surloyers en zones tendues et remis en cause partiellement le droit au maintien dans les lieux¹⁶. Au-delà de ces orientations politiques, l'évolution de l'occupation du secteur locatif social doit beaucoup à la baisse de la mobilité au cours des dix dernières années¹⁷.

Dans ce contexte, la demande de logements se maintient à un niveau élevé dans les territoires tendus. Ainsi, fin novembre 2012, on dénombrait plus de 1,7 million de demandes de logement social en France (en intégrant les demandes de mutations internes évaluées à 500 000), alors qu'environ 460 000 logements sociaux avaient été attribués au cours de l'année 2011. Les principales difficultés sont dues :

- d'une part, au déséquilibre croissant entre l'offre et la demande ;
- d'autre part, à l'inégale répartition du parc social entre les territoires ;
- enfin, à l'inadéquation de la dépense de logement avec des revenus des candidats, liée au niveau des loyers dans le parc social et à la détérioration de l'efficacité sociale des aides personnelles au logement (APL)¹⁸.

Ces difficultés sont concentrées dans quelques régions, et d'abord en Île-de-France¹⁹. C'est d'ailleurs là que les retards s'accroissent le plus dans le relogement des ménages prioritaires au titre du DALO. Ce droit ne pourra vraisemblablement être respecté qu'au prix du développement de l'offre de logements financièrement accessibles, assortie d'une aide personnelle solvabilisatrice, et d'un effort pour clarifier le statut du DALO au sein du système d'attribution et pour loger les personnes dites « défavorisées » de manière plus efficace.

Enfin, ce constat commun, c'est que le système d'attribution des logements sociaux fait l'objet de nombreuses critiques.

Bien que de plus en plus fortement encadrée par la loi, l'attribution des logements sociaux fait l'objet de nombreuses critiques. Les principales portent, d'une part, sur l'absence de lisibilité de la procédure pour les demandeurs, d'autre part, sur les inégalités de traitement dans l'accès au logement social²⁰.

¹⁶ Voir les nombreuses productions réglementaires depuis la circulaire du 16 septembre 2009 relative à l'accès au logement des personnes hébergées jusqu'au décret du 15 février 2011 relatif à la procédure d'attribution des logements sociaux et au droit au logement opposable.

¹⁷ Centre d'analyse stratégique (2011), « Le logement social pour qui ? », *La note d'analyse*, Centre d'analyse stratégique, n°230.

¹⁸ Guillemot B., Guilpain M. et Veber O. (2012), *Evaluation des aides personnelles au logement*, Inspection générale des affaires sociales / Mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale ; Ben Jelloul M., Cusset P.-Y. et Schaff C. (2012), « Les aides au logement des ménages modestes », *La note d'analyse*, Centre d'analyse stratégique, n°264.

¹⁹ Le délai d'attente pour obtenir un logement social, considéré comme anormalement long fixé par les préfets est de 12 mois dans la Sarthe ; 30 mois en Ile-et-Vilaine ; et à Paris, 6 ans pour un T1, 9 ans pour les T3 et T4, et 10 ans pour les logements les plus grands.

²⁰ Centre d'analyse stratégique (2011), *op. cit.*

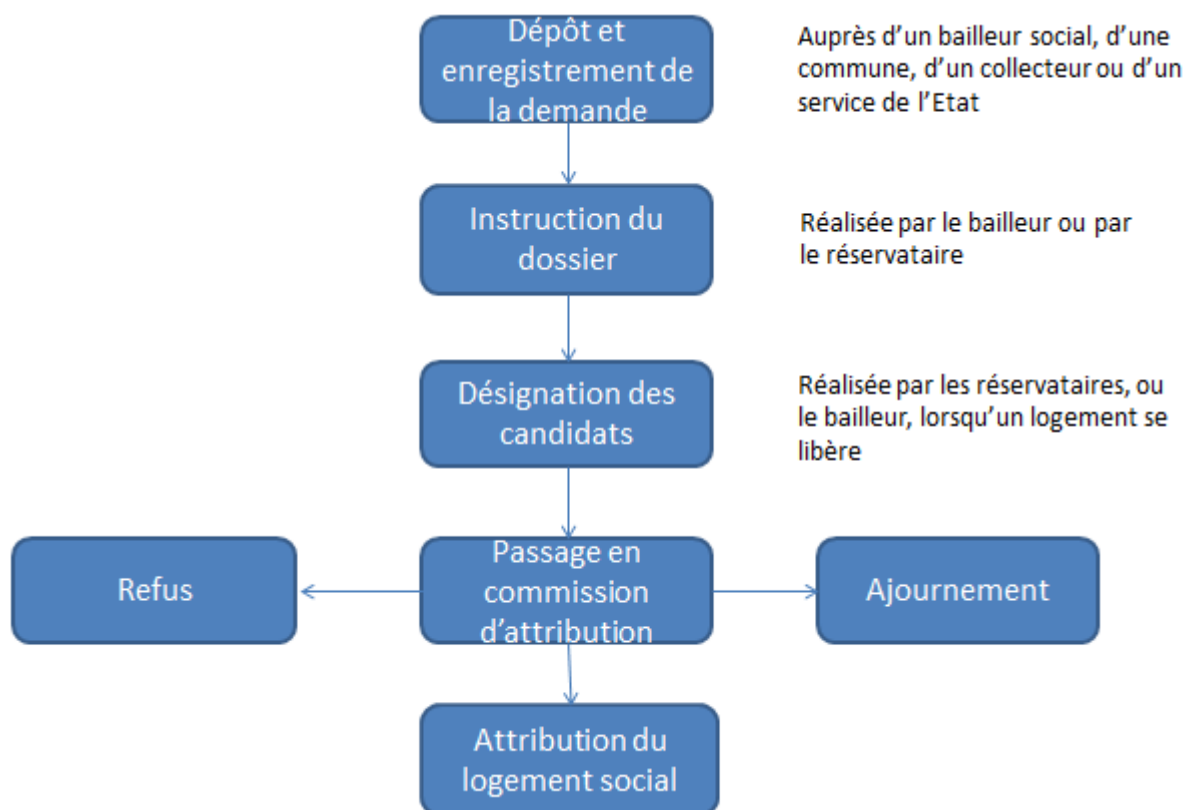
Quelques chiffres sur l'image des procédures d'attribution auprès des demandeurs de logements sociaux

- un demandeur de logement social sur deux estime que le délai d'attente pour obtenir un logement HLM n'est pas du tout acceptable
- 92% des demandeurs de logement social souhaiteraient avoir une estimation du délai de réponse à leur demande
- 68% aimeraient pouvoir renouveler leur demande de logement HLM en ligne
- 96% souhaiteraient également obtenir régulièrement des informations sur l'état d'avancement de leur dossier, principalement par courrier
- 42% des demandeurs jugent les règles d'attribution peu claires ; 45% d'entre eux les considèrent relativement injustes ; et 47% les estiment peu efficaces

Source : Etude sur l'attribution des logements sociaux, LH2 / Ministère de l'Egalité des territoires et du Logement, Janvier 2013²¹.

A. L'absence de lisibilité de la procédure pour le demandeur

La procédure demeure complexe et difficilement lisible pour le demandeur, parfois pour les partenaires, depuis le dépôt et l'enregistrement de la demande jusqu'à l'attribution du logement. Celle-ci peut être schématisée de la façon suivante :



²¹Etude réalisée par téléphone auprès d'un échantillon de 504 demandeurs de logement social, représentatif de cette cible, entre le 17 et le 22 décembre 2012.

En ce qui concerne d'abord le dépôt et l'enregistrement de la demande de logement social, la réforme du 25 mars 2009 s'attache à simplifier le dépôt de la demande et à rendre la procédure plus lisible pour le demandeur. En effet, depuis le 1^{er} avril 2011, le ménage ne fait désormais qu'une seule demande de logement social au moyen d'un formulaire CERFA unique ; la liste des pièces justificatives à fournir pour l'instruction est désormais limitative et harmonisée pour l'ensemble des demandeurs ; et l'ensemble des acteurs du logement social d'un même département (de la région en Île-de-France) peut partager les informations. Ces évolutions ont été relevées par le Défenseur des Droits comme un progrès²².

Pour autant, la réforme de la demande de logement social n'a, aujourd'hui, que partiellement atteint ses objectifs :

- S'agissant d'abord de la connaissance qualitative et quantitative des demandes de logement social, celle-ci est encore limitée par l'enregistrement partiel, et parfois tardif, des demandes déposées ;
- S'agissant ensuite des garanties accordées par le législateur aux demandeurs au travers du délai anormalement long, elles seraient atteintes par un enregistrement de la demande parfois différé par rapport au dépôt ;
- Quant à la simplification des démarches, celle-ci est relativisée par la nécessité pour le demandeur de dupliquer son dossier d'instruction (pièces justificatives) auprès des bailleurs et des réservataires supposés pouvoir s'en saisir ;
- Enfin, la principale limite de la réforme tient à l'absence de connaissance par le demandeur de l'état d'avancement de son dossier : les ménages n'ont toujours ni visibilité sur les suites données à leur demande, ni aucune garantie que leur demande soit prise en compte en vue d'être traitée.

Au-delà du dépôt de la demande, la procédure d'attribution est difficilement intelligible en raison de la complexité du système de réservations et de l'existence de critères de priorité multiples et non hiérarchisés. Tout d'abord, l'attribution est complexifiée par le système de réservations. Chaque réservataire peut en effet proposer des candidats (contingent préfectoral, plafonné à 30 % dont 5 % au plus réservés aux fonctionnaires²³ ; contingent communal, limité à 20 % par la loi ; collecteurs du 1 %, contingent propre des organismes HLM, etc.). Or, la loi prévoit que le pouvoir d'attribution appartient *in fine* aux bailleurs sociaux et plus précisément à leur commission d'attribution (CAL). En conséquence, les réservataires peuvent parfois perdre, au moins pour un tour, certains de leurs logements réservés lorsqu'ils n'ont pas proposé de candidats ou que ceux-ci ont été refusés. Cette situation peut d'ailleurs concerner l'Etat, alors même qu'il dispose, dans le vivier de demandeurs éligibles à son contingent, de demandeurs reconnus prioritaires au titre du DALO pour lesquels il a une obligation de relogement²⁴.

²² HALDE (2011), *Analyse et recueil des bonnes pratiques. Accès au logement social : garantir l'égalité*.

²³ Le préfet a un droit de réservation égal à 25 % des logements locatifs sociaux. Ce droit peut s'exercer, soit en stock (= identification logement par logement d'un contingent égal à 25 % des logements locatifs sociaux du département et présentation de candidatures sur les logements de ce contingent qui se libèrent), soit en flux (soumission au préfet aux fins de présentation de candidatures de 25 % des logements libérés sur l'ensemble du parc), soit via un mixte des deux. Ce droit n'est pas strictement la contrepartie d'un financement, mais une obligation de service public qui s'applique à l'ensemble du parc social.

²⁴ Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

Ce système de réservations conventionnelles contribue donc à rendre la procédure complexe à appréhender pour les demandeurs.

En outre, la multiplicité des critères de priorité, non hiérarchisés, et l'absence d'articulation entre les textes juridiques et les niveaux géographiques, rendent peu compréhensibles les modalités d'ordonnancement de la file d'attente. La loi, dans ses versions successives, a eu tendance à empiler les priorités, engendrant des difficultés pour arbitrer localement entre les différentes catégories identifiées, d'autant plus importantes lorsque la pression de la demande est forte. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat a proposé de réduire leur nombre et de mettre fin à la concurrence entre les différentes priorités²⁵, d'autant que cette opacité favorise les ajustements locaux et engendre parfois des inégalités.

B. Les inégalités de traitement, voire les discriminations, dans l'accès au logement social

L'attribution d'un logement procède nécessairement de la sélection d'un candidat, en particulier lorsque la demande dépasse de loin l'offre locative. Toute différence d'accès au logement social n'est donc pas constitutive d'une discrimination. Pour autant, les préjugés et les appréciations négatives à l'égard de certaines catégories de la population peuvent engendrer des inégalités de traitement, voire des discriminations, dans l'accès au logement social. Celles-ci peuvent résulter de deux types de processus : dans certains cas, les demandes de certaines catégories sociales, jugées « à risque » ou « sur-représentées », peuvent faire l'objet de refus, ou d'ajournement, en commission d'attribution ; parfois, les dossiers de ces candidats ne sont même pas présentés en commission d'attribution, le réservataire ayant intériorisé les critères d'attribution pris en compte dans ce cadre. A cet égard, deux critères réglementaires conduisent nécessairement à l'irrecevabilité d'une candidature lorsqu'ils ne sont pas remplis : le respect des plafonds de ressources ; la régularité du titre de séjour pour les étrangers. C'est lorsque la demande est refusée pour d'autres motifs que se pose la question de la légalité de la décision de la commission d'attribution. Qu'en est-il des motifs de refus les plus répandus : le critère de solvabilité, le lien avec la commune, et la mixité sociale ?

- **Le critère de solvabilité.** Les textes prévoient que le taux d'effort peut être utilisé par la commission d'attribution pour rechercher la meilleure adéquation possible entre le logement qui sera attribué et la situation du demandeur. De fait, le taux d'effort²⁶ est communément utilisé par les commissions d'attribution pour mesurer la capacité des ménages à assumer le loyer et les charges afférentes au logement. En revanche, les textes ne définissent aucun seuil à partir duquel un ménage peut se voir refuser l'attribution du fait de ressources trop faibles. Autrement dit, il n'existe aucun critère réglementaire établissant, en fonction du coût du logement, un niveau minimal de ressources requis pour se voir attribuer un logement social. Pour autant, dans

²⁵ Conseil d'État (2009), *Droit au logement. Droit du logement*, Paris, La Documentation française, p. 119.

²⁶ La méthode de calcul du taux d'effort est fixée par l'arrêté du 10 mars 2011. Il s'agit du rapport entre :

- la somme du loyer principal, du loyer des annexes, des charges récupérables et du montant de la contribution du locataire, diminuée le cas échéant des aides au logement (aide personnalisée au logement ou allocation de logement à caractère social ou familial)
- et la somme des ressources des personnes qui y vivront.

la crainte des impayés de loyer, les organismes HLM considèrent souvent la barre des 30% comme un seuil à ne pas dépasser. Si cette pratique peut paraître compréhensible dans la mesure où les loyers constituent la principale source de revenus des bailleurs sociaux, contraints par ailleurs à équilibrer leur gestion, celle-ci tend toutefois à exclure les ménages en fonction de leurs ressources²⁷. C'est d'ailleurs ce que certains tribunaux ont condamné²⁸. De même, la MILOS de 2004 juge irrégulier le refus d'attribution au seul motif de ressources insuffisantes ou précaires, sans proposition d'un logement adapté aux ressources du demandeur²⁹.

- **Le lien avec la commune.** En pratique, les communes tendent souvent à réserver les logements sociaux situés sur leur territoire à leurs propres administrés. Le critère d'appartenance – ou de préférence – communale est d'ailleurs largement intériorisé par les réservataires à tel point qu'ils ne proposent aux organismes d'HLM que les candidats habitant déjà dans la commune, *a fortiori* lorsqu'ils sont en situation précaire. Pourtant, la prise en compte de ce critère est illégale dans l'attribution des logements sociaux. Le Code de la Construction et de l'Habitation précise en effet qu'« aucune condition de résidence préalable ne peut être opposée au demandeur pour refuser l'enregistrement de sa demande³⁰ ». Dans le même sens, le Conseil d'Etat, dans l'arrêt n° 172597 du 5 octobre 1998, a jugé illégale une délibération d'un conseil municipal qui prévoyait une priorité d'attribution des logements sociaux au profit des demandeurs résidant ou ayant résidé depuis deux ans au moins dans la commune. Dans une certaine mesure, le lien avec la commune peut toutefois être pris en compte lorsqu'il tient à une activité professionnelle exercée sur le territoire concerné. C'est ce qu'indique le Défenseur des droits dans sa délibération du 20 octobre 2008³¹.
- **La mixité sociale** devient un objectif officiel de la politique du logement au travers de la loi d'orientation de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998. Ce principe est évoqué dans le droit de l'urbanisme à propos de la répartition équilibrée de l'offre locative sociale entre certaines communes³² et dans le droit de l'attribution des logements sociaux en référence à des équilibres de peuplement à rétablir, au sein du parc social et entre les territoires³³. En pratique, la question de la mixité sociale est le plus souvent posée à l'échelle de quartiers dont on dit qu'ils sont « ethniciés » ou « paupérisés » et fonde des politiques d'exclusion à l'encontre de catégories sociales jugées sur-représentées. A l'inverse, celle-ci est rarement posée à l'échelle de quartiers

²⁷ Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD) (2010), *Rapport de la Mission d'analyse des conditions d'accès au logement des publics prioritaires*, établi par Massin I., Prévot M., Laporte P., inspecteurs généraux de l'administration du développement durable.

²⁸ Dans sa décision du 23 avril 2001, le tribunal administratif de Marseille a jugé que les critères d'attribution du règlement intérieur d'un organisme HLM étaient contraires à la loi car ils tendaient à exclure les candidats les plus modestes. De même, dans sa décision du 6 juillet 2001, le tribunal administratif de Versailles a jugé que la commission d'attribution avait commis une erreur de droit en ne se fondant que sur le seul motif tiré de ce qu'il disposait de ressources insuffisantes pour refuser l'attribution du logement sollicité.

²⁹ Mission interministérielle d'inspection du logement social (2004), *Rapport public*.

³⁰ Article R. 441-2-1 du Code de la Construction et de l'Habitation.

³¹ Défenseur des droits, Délibération n° 2008-220 du 20 octobre 2008, Logement public – Origine géographique – Condition de résidence préalable – Rappel à la loi.

³² Loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public ; loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) du 13 décembre 2000 ; mais aussi loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 qui fait référence, non pas à la mixité sociale, mais à la diversité.

³³ Loi Engagement national pour le logement du 13 juillet 2006 ; loi relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 ; mais aussi loi Besson du 31 mai 1990 qui fait référence, non pas à la mixité sociale, mais à la diversité.

plus prisés dans une logique de discrimination positive. Ainsi, telle qu'elle est communément admise, la mixité sociale inspire des politiques de peuplement définies en référence à des seuils quantitatifs au-delà desquels l'équilibre serait rompu, en créant plus rarement des points de passage vers des quartiers attractifs à des catégories sociales qui y seraient sous-représentées³⁴. C'est là que le principe de mixité peut se retourner en instrument de discrimination dans l'attribution des logements HLM et parfois contredire l'affirmation du droit au logement³⁵. Or, en France, la mixité sociale ne peut être fondée que sur des considérations socio-économiques dans la mesure où le principe républicain d'égalité rend illégitime toute action publique définie en fonction de critères ethniques, « raciaux », culturels ou religieux. De façon plus générale, toute politique de « peuplement » prenant en compte l'un des 19 critères prohibés par la loi³⁶ est discriminatoire. Néanmoins, dans les faits, la situation est parfois plus ambiguë puisqu'une discrimination fondée sur l'un de ces critères est rarement clairement démontrée. Par exemple, dans le cas de personnes dites « défavorisées » (sortant de centre d'hébergement, ménages prioritaires au titre du Droit au logement opposable, etc.), un arrêt a admis que la mixité sociale puisse servir de motif pour refuser, ou ajourner, une demande de logement dès lors que le logement est situé en « contexte social difficile³⁷ ». Dès lors, en l'absence de clarification réglementaire de la notion de mixité sociale, cet objectif peut induire des contradictions avec des droits fondamentaux, tels que la non-discrimination et le droit au logement. Cette situation est d'autant plus paradoxale que le principe de mixité constitue l'une des modalités du droit au logement, la mixité pouvant - et devant - sous-tendre l'idée d'une garantie d'accès en faveur des populations défavorisées dans les secteurs dont ils sont ordinairement exclus. Notons toutefois que certains acteurs, y compris des élus et des organismes d'HLM, en appellent à réaffirmer la priorité du droit au logement³⁸, clairement établie par la loi instituant le DALO du 5 mars 2007, et à rechercher une meilleure articulation de ces deux objectifs par une répartition territorialement équilibrée de l'offre de logements accessibles³⁹.

³⁴ HALDE (2011), *op. cit.* ; Pan Ke Shon J.-L. et Scodellaro C. (2011), « Discrimination au logement et ségrégation ethno-raciale », INED, *Document de travail*, n°171 ; Simon P. et Kirszbaum T. (2001), « Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social », *Note du GELD*, n° 3, Paris, GIP GELD ; Tissot S. (2005), « Une "discrimination informelle" ? Usages du concept de mixité sociale dans la gestion des attributions de logements HLM », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 159, p. 54-69 ; Sala Pala V. (2013), *Discriminations ethniques. Les politiques du logement social en France et au Royaume-Uni*, Paris, Presses Universitaires de Rennes.

³⁵ Simon P. (1999), « La gestion politique des immigrés : la diversion par la réforme urbaine », *Sociétés contemporaines*, n°33-34 p. 5-13 ; Pan Ke Shon J.-L. et Scodellaro C. (2011), *op. cit.* ; Brouant J.-P. (2011), « La mise en œuvre du DALO à l'épreuve des territoires », in Houard N. (dir.), *Loger l'Europe. Le logement social dans tous ses États*, Paris, DiHAL, La Documentation française.

³⁶ La liste des 19 critères prohibés par le code pénal est la suivante : l'origine, le sexe, la situation de famille, la grossesse, l'apparence physique, le patronyme, l'état de santé, le handicap, les caractéristiques génétiques, les mœurs, l'orientation sexuelle, l'identité sexuelle, l'âge, les opinions politiques, les activités syndicales, l'appartenance ou de la non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, à une nation, à une race, à une religion déterminée. S'agissant de l'attribution des logements sociaux, la HALDE dans une délibération n°2009-133 du 16 mars 2009 précise que : « Toute pratique d'attribution visant à limiter l'accès à certains immeubles ou certaines fractions du parc de logements, en raison d'un critère prohibé par la loi, en se référant à l'objectif de mixité sociale énoncé par l'article L. 441 du CCH, caractérise, en application des articles 225-1 et 225-2 1° et 4° du code pénal, une discrimination ».

³⁷ L'arrêt rendu par la cour d'appel d'Aix-en-Provence le 28 juin 2005 considère que la commission « avait le pouvoir de choisir le bénéficiaire qui remplit le mieux les conditions prévues par la loi », et accepté le critère de mixité sociale comme motif de refus tout en précisant que « l'appréciation de ce critère subjectif ne pouvait que relever de la seule appréciation de la commission d'attribution statuant au cas par cas » et que, en l'occurrence le quartier concerné « connaissait effectivement un contexte social difficile ».

³⁸ Comité de suivi DALO ; HALDE (2011), *op. cit.* ; Simon P. et Kirszbaum T. (2001), *op. cit.*

³⁹ Conseil d'État (2009), *op. cit.*, p. 118 ; HALDE (2011), *op. cit.*, p. 16 et sq. ; Délibération n° 2009-133 du 16 mars 2009 de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité ; Centre d'analyse stratégique (2011), *op. cit.*

Ainsi, vu la grande variation des règles d'un territoire à l'autre, d'un dossier à l'autre, le processus d'attribution des logements sociaux engendre des inégalités de traitement entre les demandeurs. Et, lorsque les refus ou les ajournements ne sont pas suivis d'une proposition de logement adaptée, le système produit clairement de l'exclusion, voire des discriminations. Celles-ci sont d'ailleurs généralement perpétuées de manière involontaire et non intentionnelle, le comportement des acteurs étant en effet guidé par un certain nombre de présupposés, le plus souvent implicites, quant aux divers groupes sociaux. Si de nombreuses enquêtes ponctuelles mettent en évidence ces phénomènes, ils ne peuvent toutefois être analysés de façon plus systématique en l'état actuel du dispositif de suivi et d'observation. A cet égard, il est important de noter à quel point il est déjà délicat de quantifier de façon précise et fiable le nombre de demandes et d'attributions de logements sociaux, les écarts étant considérables selon la source (organisme d'HLM ou réservataire)⁴⁰.

Ces limites renvoient *in fine* à la même question, celle de la transparence du système d'attribution et de sa lisibilité pour le demandeur. Les acteurs disposent en effet de marges de manœuvre importantes dans le choix des candidats, qu'il s'agisse de les soutenir ou de les refuser.

Pour certains, ces arrangements informels permettent la souplesse et l'adaptabilité du système⁴¹ ; d'autres considèrent que l'opacité serait organisée, chaque acteur y trouvant un intérêt, celui de pouvoir agir selon sa propre logique ; pour d'autres enfin, le dispositif ne saurait être transparent vu l'éclatement des acteurs et l'incohérence de la répartition des compétences et des responsabilités⁴². Quoiqu'il en soit, l'égalité de traitement des demandeurs ne pourra être atteinte que par la mise en place de procédures d'attribution respectueuses des droits fondamentaux, objectives et transparentes.

⁴⁰ Bouchet P. (dir.) (2009), *Relever le défi du droit au logement opposable en Île-de-France*, rapport remis au secrétariat d'État au Logement et à l'Urbanisme le 24 septembre 2009.

⁴¹ Vanoni D. (2011), "Les obstacles à l'accès au logement social pour les ménages « défavorisés » en France", in Houard N. (dir.) (2011), *op. cit.*

⁴² Voir à ce sujet Epstein R. (2008), "L'éphémère retour des villes. L'autonomie locale à l'épreuve des recompositions de l'État", *Esprit*, février ; Lanco P. (2013), « La gouvernance des politiques de l'habitat », *La jaune et la rouge*, La revue de la communauté polytechnicienne ; Lanco P. (2011), « Pour un acte 3 de la décentralisation », *Métropolitiques*. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Logement-pour-un-acte-III-de-la.html>.

II. Le sens de la réforme proposée

Si l'objectif de la concertation consiste à refonder le système d'attribution des logements sociaux, les membres des groupes de travail ont toutefois souhaité que soient notées, en préambule, trois conditions déterminant la réussite de cette réforme. Celles-ci concernent l'offre de logements et son accessibilité financière :

- Il s'agit d'une part de produire des logements en quantité suffisante ;
- Il s'agit d'autre part de rendre accessible l'offre de logements sociaux par le renforcement du pouvoir solvabilisateur des aides à la personne⁴³ et par la redistribution des loyers ;
- Il s'agit enfin de réguler le niveau des loyers sur le marché privé.

Une politique des attributions ne saurait en effet répondre aux objectifs qui lui sont fixés – garantir le droit au logement et promouvoir la mixité sociale –, sans être articulée avec l'ensemble des politiques qui concourent à ces mêmes objectifs, et sans qu'y soient consacrés les moyens nécessaires. C'est d'ailleurs pour cette raison que le système des contingents de réservation n'a pas été remis en cause, considéré comme la clé de voûte du système de financement du logement social.

Cette seconde partie s'attache à mettre en perspective le sens général de la réforme proposée. Elle donne à voir les principaux débats ayant traversé la concertation. Pour plus de clarté, elle se décline en cinq sous-parties correspondant aux axes structurant la réforme :

- Tout d'abord, celle-ci doit permettre de concilier les enjeux liés au droit au logement et à la mixité sociale, dans le respect du régime juridique des discriminations ;
- Pour aller dans ce sens, il convient de définir la politique d'attribution à l'échelle intercommunale, en lien étroit avec les politiques locales de l'habitat ;
- Sur le territoire considéré, il s'agit de la décliner au travers de règles objectives, lisibles et transparentes s'appliquant à l'ensemble des bailleurs et des réservataires, sous la responsabilité de l'organe de gouvernance intercommunal ;
- En outre, cette réforme doit permettre de placer le demandeur au cœur du dispositif en mettant à sa disposition les éléments nécessaires à l'élaboration d'une stratégie de recherche de logement, quitte à fonder l'ensemble du système d'attribution sur ses choix ;
- En tenant compte des choix des locataires du parc social, la politique d'attribution doit contribuer à promouvoir la mobilité résidentielle.

⁴³ Revalorisation du forfait charges, revalorisation de l'APL, maintien de l'APL après résiliation du bail.

A. Concilier droit au logement et mixité sociale, dans le respect du régime juridique des discriminations

Dans leur ensemble, **les membres de la concertation se sont montrés très attachés au droit au logement et ont souhaité réaffirmer son caractère fondamental**. Ils ont toutefois relevé un certain nombre d'obstacles à sa mise en œuvre liés à l'insuffisance quantitative d'offre de logements accessible, l'inadaptation entre l'offre et la demande, et les déséquilibres observés, d'un territoire à l'autre. C'est la raison pour laquelle le développement d'une offre permettant de répondre à l'ensemble des besoins, dans leur diversité, est apparu comme une condition nécessaire à l'effectivité du droit au logement.

A cet égard, la contribution propre au logement social a fait l'objet d'échanges animés. Doit-on maintenir sa fonction « généraliste » et sa vocation sociale large ? Doit-on le placer en première ligne du logement des ménages pauvres ? Comment concilier droit au logement et mixité sociale ? Sur ces points, la concertation n'a pas fait émerger de consensus. D'un côté, ceux qui mettent en avant la conception « généraliste » du logement social estiment que ce parc doit accueillir une grande diversité de publics, dans le souci d'éviter de renforcer sa paupérisation⁴⁴; de l'autre, ceux qui insistent sur le caractère fondamental du droit au logement, sans nécessairement mettre en cause la conception généraliste du logement social, appellent à ce que soient respectées les priorités d'accès pour les ménages défavorisés dans l'accès au logement social⁴⁵. Ce débat s'est cristallisé sur la portée du système de cotation de la demande (cf. II. C) et l'intérêt de maintenir des accords collectifs fixant des objectifs d'accueil de personnes défavorisées répartis entre les territoires et entre les acteurs : les tenants de la conception généraliste s'y sont montrés attachés⁴⁶ ; d'autres ont rappelé que les accords collectifs fixaient, de fait, des seuils plafonds, souvent très faibles au regard de l'ensemble des attributions⁴⁷ ; d'autres enfin ont mis en avant le fait qu'un système de cotation de la demande et un accord collectif pouvaient être complémentaires, comme c'est le cas à Rennes Métropole.

Dans ce débat droit au logement versus mixité sociale, la concertation a fait apparaître deux éléments de consensus :

- D'un côté, garantir le droit au logement par le développement d'une offre de logements adaptée, accessible et équilibrée entre les territoires ;
- De l'autre, promouvoir la mixité sociale par des actions positives déployées à l'échelle intercommunale.

⁴⁴ Contribution de l'Union Sociale pour l'Habitat, intitulée « Définir des orientations d'attribution : outils et méthodes », à l'intention des organismes d'HLM ; Prise de position de l'Union Sociale pour l'Habitat sur la Réforme des attributions ; Contribution d'Action Logement au groupe de travail n°1.

⁴⁵ Prise de position commune aux associations ALPIL, Fondation Armée du Salut, Emmaüs Solidarité, FAPIL, FNARS, Fondation Abbé Pierre, France Terre d'Asile, « Vers une attribution plus équitable et transparente des logements sociaux ».

⁴⁶ Prise de position de l'Union Sociale pour l'Habitat sur la Réforme des attributions.

⁴⁷ A titre indicatif, en Île-de-France, le nombre de logements attribués au titre des accords collectifs départementaux représente 10% du nombre total d'attributions des logements sociaux.

1) Garantir le droit au logement par le développement d'une offre de logements adaptée, accessible et équilibrée entre les territoires

Pour les participants à la concertation, il paraît fondamental de programmer l'offre à partir d'un diagnostic territorial des besoins et d'une analyse locale du profil des demandeurs de logement social⁴⁸. Si, en aucune manière, il n'a été question de définir des objectifs au niveau national, la concertation n'en a pas moins souligné l'inadaptation de la production de logements aux besoins, certaines catégories sociales étant particulièrement touchées : les jeunes, les personnes âgées, les personnes handicapées, les ménages de 1 à 2 personnes, les grandes familles (plus de 5 personnes), ainsi que les ménages pauvres, voire très pauvres⁴⁹. Dès lors, pour garantir le droit au logement, différentes pistes ont été envisagées pour donner aux acteurs locaux les moyens de développer une offre de logement plus adaptée aux besoins repérés localement : la construction neuve, la remise en ordre des loyers du parc social, le renforcement des aides personnelles et l'accompagnement social.

S'agissant d'abord de la création d'offre nouvelle, il a été proposé de faciliter le développement des résidences sociales et des PLAI adaptés⁵⁰. Constatant par ailleurs le décalage entre la production locative sociale et la composition des ménages, les membres ont proposé de lever les freins à la construction de certaines typologies insuffisamment représentées dans le parc (T1/T2/T5 et +)⁵¹. Pour rendre les logements économiquement accessibles aux plus modestes, la concertation a proposé d'adapter les surfaces des logements pour que les loyers de sortie des logements soient maintenus sous les loyers plafonds APL.

S'agissant ensuite de la remise en ordre des loyers dans le parc social, cette piste a été explorée vu le constat partagé du rétrécissement du parc de logements sociaux abordables financièrement, surtout pour les ménages modestes, et du décalage de plus en plus important entre les loyers des logements sociaux et les loyers plafonds pris en compte par les barèmes de l'aide personnelle au logement⁵². Les membres des groupes de travail ont par ailleurs critiqué les effets de ségrégation spatiale des conventions d'utilité sociale, le critère de modulation selon le service rendu lié à la qualité technique des logements et plus encore à leur attractivité spatiale conduisant à une éviction des ménages pauvres des quartiers les plus prisés. Dans ces conditions, la concertation a souligné la nécessité de réviser la politique des loyers dans le parc social dans un objectif explicitement social, celui de faciliter l'accès aux quartiers attractifs pour les ménages pauvres qui y seraient sous-représentés⁵³.

⁴⁸ A partir de l'observation de la demande de logements locatifs sociaux (système national d'enregistrement de la demande, fichiers locaux partagés de la demande lorsqu'ils existent), des caractéristiques du parc public (typologie, vacances, état - RPLS, des caractéristiques du parc public (typologie, vacances, état - RPLS), des interventions prévues par les bailleurs (CUS) et des études réalisées localement.

⁴⁹ Fiche de proposition du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées (HCLPD), relative à la solvabilisation des personnes dont les revenus sont très bas ou qui présentent des difficultés particulières.

⁵⁰ Contribution des bailleurs sociaux de Rhône-Alpes (ARRA HLM); Fiche de proposition de la Fondation Abbé Pierre, relative à la production de logements adaptés très sociaux en diffus.

⁵¹ Note de l'Union Sociale pour l'Habitat intitulée « Taille des opérations locatives, prix de revient et équilibre financier ».

⁵² Fiche de proposition de l'Union Sociale pour l'Habitat intitulée « Politique de loyers dans le parc social ».

⁵³ Fiche de proposition du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées (HCLPD), relative à la remise en ordre des loyers en fonction de l'aide personnelle

S'agissant des aides personnelles au logement, certains membres ont appelé de leurs vœux un dispositif de solvabilisation équitable, qui passerait, non seulement par la revalorisation de l'APL, mais aussi par la suppression de règles techniques, telles que la fongibilité des aides et l'effacement de la dette de loyer en cas de procédure de rétablissement personnel, qui constituent autant d'obstacles réels ou supposés à l'accès au parc social des ménages à faibles ressources.

S'agissant enfin, de l'accompagnement social dans le logement⁵⁴, les participants ont estimé que, dans certains cas, il était nécessaire d'assortir l'accès au logement ordinaire de mesures d'accompagnement, voire plus globalement d'interventions sociales⁵⁵, qui pourraient être mises en œuvre, en tant que de besoin, grâce à des partenariats fondés sur des relations de confiance et organisés sur le territoire par la gouvernance intercommunale⁵⁶. La question des baux glissants a fait l'objet de vives discussions, les uns appelant à développer ce type de mesures pour faciliter l'accès direct de ménages fragiles à un logement pérenne, sans passer par l'étape du logement temporaire, sans mettre en difficulté les bailleurs⁵⁷ ; les autres exprimant au contraire de fortes réticences contre une telle approche. Pour ces derniers, l'accès au logement ordinaire, avec un bail de plein exercice, est un droit et doit le plus souvent être envisagé, sans qu'aucune « compétence » ne puisse être exigée au préalable par les bailleurs ou les travailleurs sociaux. Pour recueillir le consensus, les membres ont finalement mis en avant la nécessité de mieux encadrer les baux glissants.

- ➔ Proposition 4.4. Favoriser la construction de logements correspondant aux typologies insuffisamment représentées dans le parc
- ➔ Proposition 4.5. Faciliter l'accès au logement autonome et le maintien dans le logement des personnes âgées et des personnes handicapées
- ➔ Proposition 4.6. Favoriser le logement des jeunes
- ➔ Proposition 4.8. Encourager le développement des résidences sociales
- ➔ Proposition 4.9. Développer les opérations financées en PLAI adapté
- ➔ Proposition 4.1. Réviser la politique des loyers dans le parc social
- ➔ Proposition 4.11. Développer et améliorer l'accompagnement social vers et dans le logement - Favoriser et encadrer les baux glissants dans le parc social
- ➔ Proposition 1.4. Définir à l'échelle intercommunale des indicateurs qualifiant l'offre de manière objective, partagée, et transparente et s'en servir pour promouvoir la mixité sociale par des actions positives

⁵⁴ Contribution des bailleurs sociaux de Rhône-Alpes (ARRA HLM).

⁵⁵ Fiche de proposition de la Croix Rouge Française et de la FNARS intitulée Expérimenter des « consultations sociales de proximité. »

⁵⁶ Fiche de proposition de l'AFFIL intitulée « L'accompagnement social : Principes et pratiques partagés ».

⁵⁷ Contribution d'Action Logement au Groupe de travail n°2 et 4 ; Contribution de la FNARS Ile-de-France sur les conditions pour la réussite du bail glissant et les propositions d'évolution ; recommandations conjointes de la FNARS, de l'ANIL et de l'USH pour une mise en œuvre du bail glissant.

2) Promouvoir la mixité sociale par des actions positives déployées à l'échelle intercommunale

Des échanges animés ont porté sur la façon d'atteindre l'objectif de mixité sociale. A cet égard, certains des membres de la concertation se sont montrés très attachés aux politiques dites de peuplement déployées au niveau de certains quartiers dits « sensibles », conduisant à définir des capacités d'accueil et des limites d'accès aux ménages jugés sur-représentés⁵⁸. Mettant plutôt l'accent sur les processus d'exclusion engendrés par ces politiques, d'autres ont au contraire appelé à la vigilance par rapport aux usages sociaux de la mixité sociale et aux risques de discrimination pouvant y être liés⁵⁹. Certains ont même considéré qu'il fallait désormais les abandonner, compte tenu, non seulement de leur possible illégalité, mais aussi de leur incapacité à réduire les écarts entre les quartiers dits sensibles et le reste du territoire⁶⁰. Au gré de la concertation, les positions des uns et des autres ont évolué. Il a finalement été décidé que les politiques d'attribution ne devaient pas générer d'exclusion systématique de certaines catégories sociales, même au nom de la mixité sociale. Un consensus a été obtenu sur l'idée de promouvoir la mixité sociale par des actions positives, définies à l'échelle intercommunale, visant à faciliter l'accès à des quartiers sans problème ou attractifs pour des publics défavorisés. Les participants ayant reconnu à l'unanimité que le processus d'attribution des logements sociaux était propice à la production de discriminations systémiques, la concertation a affirmé la nécessité de progresser dans la prévention des discriminations et produit plusieurs propositions qui poursuivent cet objectif, notamment celles visant à rendre les règles d'attribution objectives, lisibles et transparentes (cf. II.C.), ou encore celle visant à sensibiliser et à former les acteurs du logement social à la prévention des discriminations⁶¹.

- ➔ Proposition 1.4. Définir à l'échelle intercommunale des indicateurs qualifiant l'offre de manière objective, partagée, et transparente et s'en servir pour promouvoir la mixité sociale par des actions positives
- ➔ Proposition 2.5. Prévenir les discriminations dans l'accès au logement social : mobiliser les acteurs et engager une dynamique de changement des pratiques par des actions de formation
- ➔ Proposition 4.1. Réviser la politique des loyers dans le parc social

Outre ces orientations, il est clairement ressorti que le droit au logement et la mixité sociale ne pourraient être conciliés qu'à la condition de structurer la politique d'attribution à l'échelle intercommunale, en lien étroit avec les politiques locales de l'habitat, et d'organiser la responsabilité politique à ce niveau.

⁵⁸ Fiche de proposition de la Fédération des ESH, relative aux équilibres de peuplement et à la mixité sociale.

⁵⁹ Audition de Fabien Dechavanne, directeur du département biens et services, Défenseur des droits, le 21 février 2013 ; Délibération n°2009-133 du 16 mars 2009 de la Halde sur la mixité sociale et les politiques de peuplement.

⁶⁰ Audition de Thierry Tuot, conseiller d'Etat, auteur du rapport remis au Premier ministre, « Pour une nation inclusive », le 14 mars 2013.

⁶¹ Contribution des bailleurs sociaux de Rhône-Alpes (ARRA HLM).

B. Un système d'attribution structuré à l'échelle intercommunale, en lien étroit avec les politiques locales de l'habitat

Depuis les lois Defferre du début des années 1980, les textes successifs ont conféré un rôle central aux collectivités locales dans le champ de l'habitat. Certes, l'Etat a été maintenu dans son rôle de financeur des aides à la pierre et conservé des outils d'intervention, tels que la définition au niveau national d'objectifs quantitatifs et territorialisés de production de logements sociaux. Mais ses prérogatives ont sensiblement diminué. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales organise même, par la voie contractuelle, la délégation des ressources étatiques aux collectivités locales. Pour autant, le législateur a décidé de maintenir l'Etat dans son rôle de garant du droit au logement et l'a désigné comme seul débiteur de l'obligation de résultat. Force est de constater l'éclatement du système d'acteurs et l'incohérence de la répartition des compétences et des responsabilités. Partant de ce constat partagé, la concertation a affirmé la nécessité de clarifier la gouvernance, en veillant à ce que le schéma proposé établisse un lien étroit entre la politique d'attribution des logements sociaux et la politique de l'habitat, condition nécessaire à la mise en œuvre du droit au logement dans le respect de la mixité sociale.

Les débats se sont donc clairement inscrits dans le cadre de la préparation des lois de décentralisation et de réforme de l'action publique. Leur contenu n'étant pas stabilisé au moment de la concertation, les participants ont souhaité distinguer l'Île-de-France du reste du territoire :

- Ainsi, **hors Île-de-France**, ce sont **les EPCI** qui ont été spontanément désignés comme chefs de file des politiques de l'habitat sans fixer de seuil de population (métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération, tout autre EPCI doté d'un PLH)⁶².
- Néanmoins, **en Île-de-France**, le responsable est apparu plus difficile à identifier. *In fine*, la proposition retenue est celle de **la Métropole de Paris**⁶³, et des intercommunalités dans la période transitoire, sachant que les projets de lois de décentralisation et de réforme de l'action publique rendent obligatoire le schéma intercommunal sur ce territoire, avec la constitution d'intercommunalités d'au moins 300 000 habitants en petite couronne, d'au moins 200 000 habitants en grande couronne.

Quel que soit l'EPCI considéré, la concertation a souhaité rendre obligatoire la compétence en matière d'habitat⁶⁴. Et, dans le souci de mettre en cohérence la répartition des compétences et des responsabilités, il a été proposé que **le chef de file des politiques de l'habitat soit doté de l'ensemble des responsabilités, notamment celle du logement des personnes défavorisées**, et donc qu'il puisse se voir confier la responsabilité du **DALO**. Dès lors, la délégation de l'aide à la pierre serait conditionnée par la mise en place d'une stratégie sur les attributions et la délégation du contingent préfectoral, par la prise de responsabilité du DALO.

⁶² Prise de position de l'Union Sociale pour l'Habitat sur la Réforme des attributions ; Fiche de proposition de la Fédération des ESH, relative à la mise en place d'un système global de gouvernance (hors Île-de-France).

⁶³ ICF Habitat La Sablière avait plutôt proposé la région Île-de-France. Cf. fiche de proposition d'ICF Habitat La Sablière, relative à la situation francilienne.

⁶⁴ Prise de position de l'Union Sociale pour l'Habitat sur la Réforme des attributions ; Fiche de proposition de la Fédération des ESH, relative à la mise en place d'un système global de gouvernance (hors Île-de-France).

En outre, l'EPCI serait doté des pouvoirs en matière d'urbanisme et de maîtrise du foncier nécessaires pour agir et remplir ses obligations. Une telle stratégie est en effet apparue déterminante, à condition d'être définie au niveau intercommunal, sous la responsabilité de l'organe de gouvernance⁶⁵. Et, pour établir un lien étroit entre la politique d'attribution des logements sociaux et la politique de l'habitat, les membres des groupes de travail ont souhaité prendre appui sur les Programmes locaux de l'habitat (PLH) qui, à ce jour, constituent un document stratégique de programmation des investissements et des actions en matière de politique du logement à l'échelle de l'agglomération⁶⁶. Certes, certains ont indiqué que le PLH était déjà censé comporter un volet attribution, mais d'autres ont rappelé à quel point celui-ci était, en pratique, limité, voire marginal. C'est la raison pour laquelle il a été décidé de **rendre obligatoire l'intégration, dans les PLH, d'un chapitre dédié à la politique d'attribution**.

S'agissant de son contenu, ce document cadre fixerait les principes de la politique d'attribution s'appliquant, en totale transparence, à tous les acteurs en jeu sur le territoire considéré. Afin d'harmoniser les pratiques, tout au long du processus, et de garantir ainsi la lisibilité du système pour le demandeur, les participants ont identifié huit thèmes à traiter de façon systématique :

- L'observation de la demande et des besoins⁶⁷ ;
- La qualification de l'offre ;
- La création d'un service d'information, d'accueil, d'enregistrement et de gestion de la demande⁶⁸ ;
- La définition des critères de priorité et du système de cotation de la demande ;
- Les modalités de rapprochement de l'offre et de la demande ;
- Les objectifs en matière de mutations favorisant la fluidité ;
- L'harmonisation des critères de décision des commissions d'attribution ;
- L'organisation territorialisée de l'accompagnement social.

S'agissant de sa mise en œuvre, il a été proposé de privilégier la voie conventionnelle en s'appuyant sur des dispositifs contractuels opérationnels, notamment les accords collectifs intercommunaux destinés à partager entre les territoires et entre les partenaires (bailleurs et réservataires) la responsabilité de loger les personnes répondant aux critères de priorités nationaux et locaux en fixant à chacun d'entre eux des objectifs chiffrés, la participation des réservataires à ces accords étant rendue obligatoire.

Telles sont les conditions identifiées par la concertation pour clarifier la gouvernance, organiser les responsabilités de façon partagée entre les différents acteurs, et garantir ainsi l'effectivité du droit au logement.

- ➔ Proposition 3.1. Permettre l'émergence d'une gouvernance intercommunale de la politique d'attribution, volet de la politique locale de l'habitat
- ➔ Proposition 3.2. Structurer le volet « Attribution des logements sociaux » de la politique locale de l'habitat

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Ibid ; ICF Habitat La Sablière avait plutôt proposé la région Île-de-France. Cf. fiche de proposition d'ICF Habitat La Sablière, relative à la situation francilienne.

⁶⁷ A partir des données du fichier départemental du Numéro Unique ou du fichier partagé.

⁶⁸ Fichier partagé éventuellement.

Le cadre décisionnel étant posé, ancré à l'échelle intercommunale, la concertation a défini de nouvelles règles d'attribution des logements sociaux afin de les rendre plus objectives, lisibles, et transparentes, non seulement pour les demandeurs, mais aussi pour l'ensemble des acteurs du logement social.

C. Définir des règles d'attribution objectives, lisibles, et transparentes s'appliquant à l'ensemble des bailleurs et des réservataires

Lors du lancement de la concertation, le 16 janvier 2013, Cécile Duflot, ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, a souhaité que soit trouvée une méthode garantissant le respect des priorités fixées, ainsi que la lisibilité et la simplicité des processus⁶⁹. La concertation, de même que les enquêtes réalisées auprès des demandeurs, ont confirmé la nécessité de traiter cette question. En effet, à ce jour, lorsqu'un logement se libère, le processus qui conduit à passer de plusieurs milliers de demandeurs à trois candidats présentés en commission d'attribution, puis à un seul accepté, est opaque. D'autant plus que, ni les critères de hiérarchisation de la demande utilisés par les réservataires, ni les critères de sélection des commissions d'attribution ne sont objectifs, explicites, et rendus publics. Une telle situation contribue clairement à alimenter des soupçons sur la justice du système, les inégalités de traitement, voire l'existence de dérives clientélistes.

Dès lors, pour garantir l'effectivité du droit au logement et éviter toute forme d'arbitraire et de clientélisme, **un consensus a émergé sur la nécessité d'ordonner les demandeurs, puis de les sélectionner, à partir d'une grille de cotation de la demande transparente et partagée à l'échelle intercommunale**, à l'image de celle utilisée par Rennes métropole⁷⁰. Néanmoins, avant de passer à un tel système, un pré-requis a été clairement identifié, celui de **partager la connaissance et la gestion de la demande entre l'ensemble des acteurs impliqués sur le territoire couvert par l'organe de gouvernance intercommunal** (bailleurs sociaux, Etat, collectivités territoriales et Action Logement), ce qui est loin d'être le cas aujourd'hui⁷¹.

Ce pré-requis posé, de nombreux échanges ont porté sur la forme à donner au système de hiérarchisation de la demande, à partir de l'analyse des différentes grilles de cotation d'ores et déjà déclinées localement⁷².

⁶⁹ Discours de Cécile Duflot, ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, lors du lancement de la concertation sur les attributions de logements sociaux, 16 janvier 2012.

⁷⁰ Prise de position commune aux associations ALPIL, Fondation Armée du Salut, Emmaüs Solidarité, FAPIL, FNARS, Fondation Abbé Pierre, France Terre d'Asile, « Vers une attribution plus équitable et transparente des logements sociaux ».

⁷¹ Contribution des bailleurs sociaux de Rhône-Alpes (ARRA HLM) ; Prise de position de l'Union Sociale pour l'Habitat sur le Réforme des attributions.

⁷² Rennes Métropole ; Grenoble Métropole ; Priorité Logement en Ile-de-France ; Villeurbanne Est Habitat ; Haute-Savoie Habitat ; Midi-Pyrénées ; 14^{ème} arrondissement ; OPH de Montreuil. Cf. Audition de Mme Nathalie Demeslay, responsable du service habitat de Rennes Métropole, et Mme Cécile Béland du Plantys, directrice générale d'Archipel Habitat, le 19 mars 2013 ; Contribution de Haute-Savoie Habitat, sur les principes de cotation et la méthode du « rang calculé » utilisés dans la gestion du fichier partagé de Haute-Savoie ; Synthèse sur la mise en place de la cotation de l'OPH Montreuil ; Contribution des bailleurs sociaux de Rhône-Alpes (ARRA HLM) ; Fiche de proposition du Président de la CAL du 14^{ème} arrondissement, relative à la mise en place d'une grille de cotation pour le choix des prioritaires ; Fiche de proposition de la Fédération des ESH relative à l'ordonnancement (mise en place de la cotation) ; Présentation du référentiel Méthode utilisé par les organismes HLM de Midi-Pyrénées ; Contribution d'Efidis / Opievoy / Polylogis / Pautonnier / Vigeo sur le processus d'attribution des logements sociaux ; Rapport de la Mission d'Information et d'Évaluation (MIE) sur les modes et méthodes d'attribution des logements sociaux à Paris (2012) ; Document de présentation de l'état d'avancement des travaux sur la cotation de la demande de logement social, la cotation des immeubles et la mise en ligne d'une offre de logements à loyer intermédiaire, faisant suite au rapport MIE de la Ville de Paris ; Prise de position de l'Union Sociale pour l'Habitat sur le Réforme des attributions.

Notons ici que les participants ont d'emblée rejeté l'idée de définir une grille, au niveau national, qui serait appelée à s'appliquer de façon uniforme sur l'ensemble des territoires. Ce sont bien les principes à faire respecter par les acteurs en jeu, sous la responsabilité des EPCI, qui ont été débattus. A cet égard, la concertation a fait apparaître trois éléments de consensus :

- d'une part, le respect des critères de priorité nationaux⁷³. Les critères retenus doivent en effet être cohérents avec les critères d'éligibilité au DALO, et parfois être plus larges (ajout notamment des personnes victimes de violence), le recours DALO conservant son rôle de dernier recours. La portée des décisions favorables des commissions de médiation et l'obligation de reloger les ménages reconnus prioritaires et urgents qui y est liée n'ont pas été remises en cause par la concertation ;
- d'autre part, la nécessité de laisser aux organes de gouvernance intercommunaux le soin d'ajuster la grille de cotation aux besoins et aux spécificités locales ;
- enfin, la possibilité d'adapter la grille d'un réservataire à l'autre pour tenir compte de leurs spécificités.

Pour concilier ces différents enjeux, la concertation a finalement retenu l'idée de décomposer le système d'ordonnancement de la demande en un socle de priorités nationales défini par voie législative et réglementaire et une liste de critères locaux, constituant une base commune pouvant être assortie d'une mutualisation des contingents « publics » ; avec la possibilité pour les communes d'y ajouter une liste de critères propres ; en laissant par ailleurs à Action Logement le choix de participer, ou non, au système de cotation⁷⁴, sous réserve de s'engager sur des objectifs chiffrés de relogement de ménages prioritaires⁷⁵.

Pour éviter de générer des exclusions, deux conditions de réussite ont été identifiées :

- d'une part, **l'évaluation régulière des effets de la grille de cotation de la demande** sur les profils de ménage relogés, ou au contraire, tenus à l'écart du logement social, et son adaptation, en temps réel, aux besoins locaux⁷⁶ ;
- d'autre part, **le traitement, dans le cadre d'une commission partenariale, placée sous la responsabilité de l'organe de gouvernance intercommunal, de situations individuelles particulières et/ou urgentes** que le système de droit commun ne permettrait pas de traiter de manière satisfaisante : demandes très urgentes (ex. d'un ménage victime d'un incendie) ; situations bloquées ou qui nécessitent de mobiliser plusieurs partenaires (ingénierie, aide financière, accompagnement social et/ou sanitaire, voire production d'un logement adapté). Cette commission aurait pour fonction de proposer une solution de logement adaptée, éventuellement temporaire, aux demandeurs concernés. Son périmètre d'intervention serait déterminé en fonction du

⁷³ Prise de position commune aux associations ALPIL, Fondation Armée du Salut, Emmaüs Solidarité, FAPIL, FNARS, Fondation Abbé Pierre, France Terre d'Asile, « Vers une attribution plus équitable et transparente des logements sociaux ».

⁷⁴ Contribution d'Action Logement au Groupe de travail n°2.

⁷⁵ Cet objectif doit a minima permettre de dédier 25% d'entre elles au relogement de ménages prioritaires au titre du DALO.

⁷⁶ Prise de position commune aux associations ALPIL, Fondation Armée du Salut, Emmaüs Solidarité, FAPIL, FNARS, Fondation Abbé Pierre, France Terre d'Asile, « Vers une attribution plus équitable et transparente des logements sociaux ».

contexte local⁷⁷. Une telle commission permettrait de prévenir les recours DALO, comme le montre l'expérience de Rennes Métropole.

Enfin, quelques bémols ont été exprimés concernant les risques « d'automatisation », voire de « déshumanisation », de la procédure. Certains ont en effet insisté sur la nécessité de pouvoir *in fine* vérifier l'adéquation entre la situation du demandeur et les caractéristiques du logement et d'être en mesure de procéder à des ajustements. C'est cet argument qui a prévalu pour maintenir le rôle de la commission d'attribution ainsi que la règle imposant la présentation d'au moins trois candidats dans ce cadre⁷⁸. Autrement dit, pour un logement donné, les candidats devront être sélectionnés automatiquement par croisement d'un système de cotation de la demande et d'indicateurs qualifiant les logements (taille du logement, niveau de loyer, accessibilité ou non aux personnes handicapées) sans pour autant exclure un processus d'ajustement. Si les membres ont souhaité préserver cette dimension subjective du processus d'attribution, ils n'en ont pas moins décidé d'encadrer les décisions prises en commission d'attribution afin de lever l'opacité - unanimement constaté - de son fonctionnement : d'abord, en indiquant précisément à l'organe de gouvernance intercommunal les raisons pour lesquelles l'ordre des candidats aurait été bousculé ; ensuite, en motivant tout refus ou ajournement de candidature ; enfin, en garantissant à toute demande ajournée de se voir attribuer un logement adapté à ses besoins dans un délai raisonnable.

Sous cette forme, un tel système permettrait de garantir l'objectivité du mode de sélection des candidats lorsqu'un logement se libère. Dans le souci de garantir aussi sa lisibilité et sa transparence pour le demandeur, les membres de la concertation ont longuement débattu des informations qu'il conviendrait de lui fournir. Son nombre de points ? Ou plutôt son rang dans la file d'attente pour un logement donné ? C'est finalement le nombre de points qui a obtenu un consensus, celui-ci devant être communiqué au demandeur au moment de l'enregistrement de la demande et à chaque fois que le demandeur pourrait le souhaiter⁷⁹. Pour lui permettre de se situer par rapport aux autres demandeurs, il a aussi été proposé de lui transmettre, en plus de son nombre de points, le positionnement de sa demande dans la liste ordonnancée de demandeurs (décile, quart, ou tiers dans lequel elle se situe). Sur ce dernier point, les membres ont considéré que l'information la plus importante pour estimer ses chances d'accéder au logement était clairement celle du délai d'attente moyen, secteur par secteur.

⁷⁷ Fiche de proposition du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées (HCLPD), relative à la solvabilisation des personnes dont les revenus sont très bas ou qui présentent des difficultés particulières.

⁷⁸ Contribution d'Action Logement au Groupe de travail n°2 ; Prise de position de l'Union Sociale pour l'Habitat sur le Réforme des attributions.

⁷⁹ Prise de position commune aux associations ALPIL, Fondation Armée du Salut, Emmaüs Solidarité, FAPIL, FNARS, Fondation Abbé Pierre, France Terre d'Asile, « Vers une attribution plus équitable et transparente des logements sociaux ».

- ➔ Proposition 1.1. Mettre en place un système de partage de la connaissance et de la gestion de la demande
- ➔ Proposition 1.2. Définir à l'échelle intercommunale un système de cotation de la demande transparent
- ➔ Proposition 1.3. Etablir une liste de critères nationaux de priorité et les principes de fixation des critères locaux et spécifiques à certains réservataires
- ➔ Proposition 1.5. Créer une commission inter-partenaires d'examen des demandes très urgentes et/ou des situations bloquées
- ➔ Proposition 4.3. Mettre en place, au niveau intercommunal ou départemental, une instance chargée d'examiner la situation des ménages n'obtenant pas d'attribution
- ➔ Proposition 3.0. Schéma Gouvernance locale et structure de la politique d'attribution des logements sociaux
- ➔ Proposition 1.6. Sélectionner les candidats présentés en CAL de manière objective
- ➔ Proposition 1.7. Fixer une règle au niveau local qui encadre les pratiques en matière de taux d'effort et de reste à vivre
- ➔ Proposition 1.8. Fixer le délai anormalement long au niveau intercommunal
- ➔ Proposition 1.10. Améliorer le fonctionnement des contingents de réservation

Si, de façon évidente, la définition de règles d'attribution objectives, lisibles, et transparentes, contribuent à rendre le système plus compréhensible pour le demandeur, les membres de la concertation ont prolongé ses réflexions de façon à simplifier considérablement les démarches du demandeur, dans le souci de le placer au cœur du dispositif, voire d'en faire un acteur, doté des éléments nécessaires à la définition d'une stratégie d'accès au logement social.

D. Le demandeur au cœur du système d'attribution

Améliorer le service rendu au demandeur. Mieux l'informer. Simplifier ses démarches. Telles sont les préoccupations des demandeurs⁸⁰. En l'occurrence, la concertation en a fait des objectifs majeurs de la refondation du système d'attribution. Lors de son lancement, la ministre de l'Égalité des territoires et du Logement avait d'ailleurs invité les participants à s'inscrire dans cette perspective. Poussant à l'extrême la logique d'« empowerment »⁸¹, la concertation a même fait émerger l'idée d'expérimenter, dans des collectivités locales volontaires, des systèmes d'attribution fondés sur le choix du demandeur, dans une approche radicalement différente de celle qui est en vigueur jusqu'ici.

1) Informer le demandeur et simplifier ses démarches tout au long du processus d'attribution

L'information du demandeur est apparue comme l'une des principales voies de progrès du système actuel d'attribution⁸². Le faible niveau d'information délivré au demandeur, quel que soit le stade de la procédure, est en effet unanimement regretté : à ce jour, les seules informations reçues, de façon certaine, par le demandeur sont son numéro d'enregistrement et la date d'enregistrement de la demande. En revanche, aucun élément sur la complétude et la recevabilité de son dossier, ou sur son état d'avancement ne lui sont ensuite signalé. Or, la connaissance de plusieurs informations pourrait conduire le demandeur à compléter sa demande, à la modifier, voire à élaborer en toute connaissance de cause une stratégie de recherche de logement pour augmenter ses chances de se voir proposer un logement. A cet égard, la concertation a identifié trois niveaux d'information à transmettre, de manière obligatoire, aux demandeurs⁸³:

- Des informations générales d'ordre « national », portant sur la procédure d'attribution, le remplissage du formulaire de demande de logement social, le parcours du demandeur ;
- Des informations territorialisées (locales) sur le parc, les spécificités du territoire, la demande de logement social correspondante et l'organisation spécifique mise en place⁸⁴ ;
- Des informations sur l'avancement de son dossier et le délai dans lequel sa demande peut aboutir⁸⁵.

⁸⁰ Etude sur l'attribution des logements sociaux, LH2 / Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement, Janvier 2013 ; Ipsos Public Affairs/Ministère du Logement, *Concertation sur les politiques d'attribution des logements sociaux, Synthèse de l'étude qualitative*, 13 mars 2013.

⁸¹ Marie-Hélène Bacqué définit l'empowerment comme un « processus par lequel un individu ou un groupe acquiert les moyens de renforcer sa capacité d'action, de s'émanciper ». Cf. Bacqué M.-H. (2005), « L'intraduisible notion d'empowerment vue au fil des politiques urbaines américaines », *Territoires*, n°460, p. 32-35 ; Bacqué M.-H. et Biewener C. (2013), *L'empowerment. Une pratique émancipatrice*, Paris, La découverte.

⁸² Ipsos Public Affairs/Ministère du logement, *Concertation sur les politiques d'attribution des logements sociaux, Synthèse de l'étude qualitative*, 13 mars 2013.

⁸³ Prise de position de l'Union Sociale pour l'Habitat sur le Réforme des attributions.

⁸⁴ Fiche de proposition de la Fédération des ESH et de Villogia relative à l'information du demandeur sur l'offre de logement ; Fiche de proposition de la SA HLM "Toit et Joie" « Donner à l'autorité organisatrice de logement des informations sur le patrimoine ».

Considérant que l'insuffisance et la disparité des informations brouillent la lisibilité pour le demandeur, la concertation a souligné la nécessité de **créer un service partagé d'accueil, d'information, et d'enregistrement des demandeurs, auquel participerait tout acteur impliqué dans l'attribution des logements sociaux (bailleurs, collectivités et leurs groupements, collecteurs et autres réservataires, Etat) dans des proportions négociées avec l'organe de gouvernance intercommunal**. Les membres des groupes de travail ont souhaité que ce service soit proposé, de manière universelle, par plusieurs guichets aisément accessibles aux demandeurs ; que tous les guichets remplissent un socle de fonctions minimum incompressible ; et que la nature et le degré de l'information donnée aux usagers soient harmonisés d'un guichet à l'autre. En centralisant l'information sur les interventions faites autour de chaque demande, ce service devrait pouvoir flécher le parcours depuis l'obtention du numéro unique jusqu'à l'attribution effective d'un logement, informer le demandeur de l'évolution de sa situation - notamment d'un éventuel passage en commission d'attribution -, et le conseiller pour ajuster ses attentes, par rendez-vous ou par échange téléphonique. Il pourrait par ailleurs contribuer, selon les choix locaux, à fiabiliser le dossier du demandeur, par exemple en faisant une première vérification des pièces justificatives.

Si le concept de « guichet unique » a pu être évoqué par certains membres, d'autres l'ont toutefois rejeté, craignant qu'il soit entendu, de façon réductrice, comme un lieu physique unique, voire une nouvelle structure. C'est ainsi que la notion de « guichet unique » a été abandonnée au profit de la **création d'au moins un guichet commun, constitué par mutualisation de moyens et fournissant un service renforcé**. Au-delà de la création de ce service, les membres de la concertation ont clairement appelé à **simplifier les démarches du demandeur en lui évitant de dupliquer son dossier auprès de plusieurs guichets**. Dans cette perspective, il a également été proposé de **généraliser l'enregistrement en ligne**⁸⁵, de **dématérialiser les pièces justificatives** (par numérisation notamment), et de **permettre le partage des informations recueillies entre les acteurs impliqués**.

- ➔ Proposition 2.1. Mettre en place un système de partage de la connaissance et de la gestion de la demande
- ➔ Proposition 2.2. Définir le contenu de l'information à laquelle a droit le demandeur
- ➔ Proposition 2.3. Améliorer le processus d'enregistrement des demandes
- ➔ Proposition 1.10. Améliorer le fonctionnement des contingents de réservation

La mise en œuvre de ces propositions constituerait un progrès pour le demandeur. Au gré de la concertation, les membres ont souhaité aller plus loin dans cette dynamique, inspirée par des expériences étrangères.

⁸⁵ Fiche de proposition de la Fédération des ESH et de Vilogia relative à l'information du demandeur sur l'avancement de son dossier.

⁸⁶ Prise de position de l'Union Sociale pour l'Habitat sur la Réforme des attributions.

2) Vers un demandeur acteur du système d'attribution

On a vu à quel point, en France, le demandeur subissait le processus, celui-ci ayant pour seul choix d'accepter, ou de refuser, le logement proposé par l'administration au terme d'une longue procédure, en étant même parfois pénalisé en cas de refus. Pourtant, dans certains pays d'Europe, l'approche décisionnelle est radicalement différente. Ainsi, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, le demandeur est résolument actif : les offres de logements vacants sont présentées sur Internet ou dans la presse locale ; les demandeurs choisissent le logement qu'ils préfèrent ; chaque candidat se voit attribuer un nombre de points, calculés en fonction de critères explicités par le bailleur, et connaît son rang dans la file d'attente ; le logement est finalement attribué au demandeur disposant du plus grand nombre de points, en toute objectivité et en toute transparence. Si les systèmes d'attribution fondés sur le choix du demandeur (*aanbodmodel* aux Pays-Bas ; *Choice-Based Letting* au Royaume-Uni) présentent certaines limites, ils sont toutefois globalement appréciés dans des contextes nationaux pourtant bien distincts⁸⁷.

Au cours de la concertation, les expériences néerlandaises et britanniques ont fait l'objet de débats passionnés. Certains les ont d'emblée érigées en modèle, d'autres les ont toutefois repoussées craignant une « déshumanisation » du processus d'attribution, des effets de ghettoïsation, ou encore la mise à l'écart des plus vulnérables par un tel système jugé trop libéral. Néanmoins, cette solution a fini par être retenue comme une voie d'avenir dans laquelle s'engager, sous réserve de préciser les conditions de transposabilité⁸⁸. Sous certaines conditions, **les membres de la concertation ont donc souhaité rendre possible l'expérimentation de ce qu'ils ont désigné sous le terme de « location choisie »**⁸⁹. Certains territoires se sont même portés volontaires, à l'image de la communauté urbaine du Grand Lyon. Sans pour autant mettre en cause l'adhésion de la concertation à cette solution, un point de divergence mérite toutefois d'être relevé, celui du calendrier proposé : certains auraient en effet préféré se fixer d'emblée l'objectif de généraliser ce système d'attribution fondé sur le choix du demandeur. Les membres de la concertation ont préféré reporter cette décision à 2017, de façon à ce qu'elle soit prise à la lumière des résultats de l'évaluation. Ils ont toutefois veillé à ce que la réforme mette en place l'ensemble des outils nécessaires à la mise en œuvre de ce type d'approche.

➔ Proposition 2.4. Inscrire dans la loi la possibilité d'expérimenter la « location choisie ».

⁸⁷ Communities and Local Government (2008), *Allocation of Accommodation: Choice Based Lettings*. Code of Guidance for Local Housing Authorities ; Office of the Deputy Prime Minister (2006), *Monitoring the Longer Term Impact of Choice Based Letting* ; Office of the Deputy Prime Minister (2005a), *Sustainable Communities: Homes for All – A strategy for Choice Based Lettings* ; Office of the Deputy Prime Minister (2005b), *Implementing and Developing Choice-Based Lettings. A Guide to Key Issues* ; Office of the Deputy Prime Minister (2004), "Applicants' Perspectives on Choice-Based Lettings", *Housing Research Summary*, n°207 ; Centre d'analyse stratégique (2011), *op. cit.* ; Audition de Ros Lishman et Tim Brown, professeurs à l'Université de Montfort de Leicester, le 12 mars 2013.

⁸⁸ Prise de position commune aux associations ALPIL, Fondation Armée du Salut, Emmaüs Solidarité, FAPIL, FNARS, Fondation Abbé Pierre, France Terre d'Asile, « Vers une attribution plus équitable et transparente des logements sociaux ».

⁸⁹ Prise de position de l'Union Sociale pour l'Habitat sur le Réforme des attributions ; Fiche relative à la location choisie à la française, validée par les organismes HLM du Rhône, par le Grand Lyon et par les organismes de l'Isère.

E. Promouvoir la mobilité

Lever les freins à la mobilité. Promouvoir les mutations internes au parc social. Ces préoccupations ont traversé l'ensemble des groupes de la concertation. Dans un contexte de forte tension sur le marché, il est apparu légitime de chercher à augmenter la mobilité dans le parc social, en plus de l'effort porté sur la construction neuve. Les membres ont relevé de nombreuses raisons de s'engager dans cette voie : traiter les situations d'inadéquation logement / locataire ; rassurer les locataires sur les possibilités de changer de logement (notamment afin de prévenir les refus d'attributions) ; optimiser l'occupation du parc ; ou encore faciliter la mobilité professionnelle.

Pour lever les freins à la mobilité, la concertation a retenu deux pistes :

- le niveau des surloyers ;
- l'organisation des mutations internes au parc social.

Concernant d'abord le niveau des surloyers, les participants ont souhaité réviser le « supplément de loyer de solidarité » (SLS), jugeant ses effets mineurs, seulement 4 % des locataires étant aujourd'hui susceptibles de le payer. Ils ont par ailleurs estimé que celui-ci n'avait pas permis d'instaurer une véritable progressivité des loyers car, si le taux d'effort des locataires peut être modulé pour les trois premiers déciles de revenu grâce aux aides personnelles, et pour les trois derniers déciles par l'application du SLS, aucun mécanisme ne permet toutefois de faire varier le loyer des ménages se situant dans les quatre déciles médians. Dans ces conditions, la concertation a proposé de faire évoluer le SLS et de redistribuer le produit aux ménages les plus modestes sous la forme de remises sur quittance.

Et, quand bien même les ménages les plus aisés ne quitteraient pas le parc social, les membres ont considéré que, **à volume d'attribution constant, l'allocation des logements sociaux pourrait être améliorée en facilitant les mutations internes**. A titre indicatif, l'INSEE estime entre 650 000 et 800 000 le nombre de logements sociaux en état de sous-peuplement prononcé (environ 20 % du parc), tandis qu'il existe entre 430 000 et 830 000 logements en situation de surpeuplement. Dans la mesure où la satisfaction d'une demande de mutation permet de libérer un logement, tout en améliorant l'adéquation des logements à la taille des familles, la concertation a clairement souhaité faire une priorité des mutations internes dans le parc social. Pour autant, les membres ont signalé de nombreux freins à leur mise en œuvre. Inspirés par les pratiques d'ores et déjà développées par certains bailleurs, notamment à Paris et à Grenoble, il a été proposé d'une part d'élaborer des conventions intercommunales, inter-bailleurs et inter-réservataires, organisant les mutations internes ; d'autre part, d'expérimenter des bourses d'échanges de logement⁹⁰ ; enfin, certains ont rappelé à quel point la « location choisie » devrait permettre de progresser dans cette voie. C'est du moins l'un des enseignements de l'expérience britannique.

⁹⁰ Contribution des bailleurs sociaux de Rhône-Alpes (ARRA HLM) ; Contribution d'Efidis / Opievoy / Polylogis / Pautonnier / Vigeo sur le processus d'attribution des logements sociaux ; Contribution sur les règles partagées relatives aux critères de mutation prioritaire établies par le Groupement départemental de la Haute-Garonne ; Fiche de proposition de la Fédération des ESH relative à la fluidification des mutations ; Contribution d'Action Logement au Groupe de travail n°2 et 4 ; Prise de position de l'Union Sociale pour l'Habitat sur la Réforme des attributions.

- ➔ Proposition 4.2. Faire évoluer le SLS
- ➔ Proposition 4.10. Elaborer des conventions intercommunales, inter-bailleurs et avec les réservataires, organisant les mutations internes
- ➔ Proposition 1.9. Définir des règles pour favoriser les mutations internes
- ➔ Proposition 2.6. Expérimenter des bourses d'« échanges » de logements pour favoriser les mutations internes
- ➔ Proposition 2.4. Inscrire dans la loi la possibilité d'expérimenter la « location choisie »

III. Propositions détaillées des groupes de travail

Groupe 1

« Le rapprochement de l'offre et de la demande et la priorisation des demandes »
présidé par Guy Potin et Stéphane Dambrine

Groupe 2

« L'amélioration du service rendu aux demandeurs : une meilleure information, simplicité, transparence et équité des procédures » présidé par Monique Vuillat et Claude Jeannerot

Groupe 3

« Les politiques d'attributions de logements sociaux et les spécificités des territoires »
présidé par Estelle Grelier et Jean-Martin Delorme.

Groupe 4

« L'adaptation de l'offre aux besoins, en termes de typologie des logements et d'accompagnement des locataires en difficulté » présidé par Arnaud Cursente et Sylvine Thomassin

Groupe 1

« Le rapprochement de l'offre et de la demande et la priorisation des demandes » présidé par Guy Potin et Stéphane Dambrine

- 1.1** Mettre en place un système de partage de la connaissance et de la gestion de la demande
- 1.2** Définir à l'échelle intercommunale un système de cotation de la demande transparent
- 1.3** Etablir une liste de critères nationaux de priorité et les principes de fixation des critères locaux et spécifiques à certains réservataires
- 1.4** Définir à l'échelle intercommunale des indicateurs qualifiant l'offre de manière objective, partagée, et transparente et s'en servir pour promouvoir la mixité sociale par des actions positives
- 1.5** Créer une commission inter-partenaires d'examen des demandes très urgentes et/ou des situations bloquées
- 1.6** Sélectionner les candidats présentés en CAL de manière objective
- 1.7** Harmoniser les critères mis en œuvre par les CAL en matière de taux d'effort et de reste à vivre
- 1.8** Fixer le délai anormalement long au niveau intercommunal
- 1.9** Définir des règles pour favoriser les mutations internes
- 1.10** Améliorer le fonctionnement des contingents de réservation

1.1 Mettre en place un système de partage de la connaissance et de la gestion de la demande

Constat et problématique soulevée

La connaissance détaillée et partagée de la demande de logement social est l'un des objectifs poursuivis par la loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, dite loi « MLE », réformant le système d'enregistrement des demandes de logement social afin d'améliorer la mise en œuvre du droit au logement, aux côtés des objectifs de simplification des démarches du demandeur et de recherche de transparence.

Alors que le système national d'enregistrement (SNE) consiste à partager la connaissance de la demande et des attributions (actualisation des renseignements du formulaire Cerfa par le bailleur au moment de la radiation pour attribution), la mise en place d'un fichier partagé départemental ou régional conduit à une véritable mutualisation de la gestion de la demande dans un fichier commun (partage notamment de demandes qualifiées et d'informations sur la vie de la demande). Cette alternative est le résultat d'une réflexion et d'une démarche partenariale entre les services d'enregistrement et de gestion de la demande de logement sur le territoire (bailleurs, souvent représentés par les associations régionales ou départementales HLM, Etat, et selon les cas, collectivités territoriales et Action Logement).

Les fichiers partagés ont donc deux types de fonction :

- Ils se substituent au système national pour les fonctionnalités obligatoires, telles que l'enregistrement, la modification, le renouvellement, la radiation des demandes et la délivrance du numéro unique, et bien entendu l'alimentation du SNE ;
- Ils comportent des fonctionnalités complémentaires, choisies par les acteurs du territoire (donc aujourd'hui assez hétérogènes d'un territoire à l'autre), comme par exemple la saisie en ligne, la mise en place d'un système de cotation, l'historique des propositions et/ou les offres commerciales, la mise en adéquation pour chaque bailleur des demandes avec son offre patrimoniale...

Aujourd'hui, deux constats s'imposent :

- Si le SNE permet globalement de connaître la demande sur un territoire⁹¹, en revanche, il n'a pas été conçu pour permettre un partage des informations relatives à la gestion des demandes enregistrées, ni a fortiori une gestion partagée. Les fichiers partagés, en revanche, par la dynamique de conduite du changement qu'ils impliquent ou impulsent entre les partenaires et par les fonctionnalités avancées qu'ils offrent, favorisent cette gestion partagée ;

- Les exigences de transparence et de qualité de l'information et de service rendu au demandeur de logement social conduisent à développer des fonctionnalités de partage d'informations qui vont au-delà de ce que permet le SNE aujourd'hui (ex : partage d'un système informatique de cotation entre partenaires nécessitant une qualification de la demande, partage de l'information sur le suivi de la demande entre guichets d'accueil du demandeur, etc.).

Comment permettre une connaissance partagée et organisée de la demande sur un territoire ? Comment favoriser une gestion partagée, transparente et efficace de la demande entre les différents partenaires ? Comment permettre aux guichets du service partagé d'information, d'enregistrement et d'accueil de transmettre au demandeur une information harmonisée sur la vie de son dossier ? Comment porter un certain nombre de projets territoriaux en s'appuyant sur des outils partagés de connaissance et de gestion de la demande et éventuellement des attributions ?

NB : Le terme de « fichier partagé de la demande » signifie un projet de territoire contribuant à une gestion partagée de la demande, s'appuyant généralement sur un fichier informatique départemental ou régional doté de fonctionnalités supplémentaires par rapport à celles du système national d'enregistrement de la demande.

Description de la proposition

La gouvernance territoriale est responsable de la mise en place d'un système organisé de partage de la connaissance et de la gestion de la demande entre l'ensemble des acteurs concernés sur le territoire (bailleurs sociaux, Etat, collectivités territoriales et Action Logement).

⁹¹ Des difficultés techniques existent encore aujourd'hui dans la transmission des informations entre le SNE et les systèmes privatifs des services enregistreurs.

Les différentes fonctions du dispositif sont déterminées de manière partenariale, actées par la gouvernance territoriale et explicitées.

L'existence d'un tel dispositif, dont la portée excède le simple partage de la demande déposée par les demandeurs, est nécessaire pour mettre en œuvre les nouveaux dispositifs de la politique des attributions.

Ce système de partage de la connaissance et de la gestion de la demande peut s'appuyer sur un fichier partagé mis en place sur le territoire départemental, infra-régional ou régional, qui assure les fonctions issues de la réglementation sur l'enregistrement de la demande⁹² et sert de base au développement de fonctions supplémentaires sur le territoire de l'intercommunalité.

Il comporte les fonctions définies par les partenaires et actées par la gouvernance intercommunale. Ces fonctions de gestion « partagée » sont à géométrie variable selon les territoires :

1. Fonction d'alimentation de l'observatoire local de la demande et des attributions mis en place auprès de la gouvernance : la connaissance fine de la demande et des attributions, diverses selon les territoires, est indispensable pour la définition de la politique locale d'attribution et le suivi de sa mise en œuvre tels que définis dans les fiches 3.1 et 3.2.
2. Fonction supplémentaire minimum dans les territoires qui le justifient : saisie en ligne des demandes, information sur le suivi de la demande, systèmes associés de cotation de la demande, etc.
3. Et, selon les territoires : historique des propositions et/ou offres commerciales, mise en regard pour chaque bailleur des demandes avec son offre patrimoniale – dans le cadre notamment d'un fichier partagé adossé à un système de location choisie, dans les conditions définies par la fiche 2.4 « Incrire dans la loi la possibilité d'expérimenter la « location choisie » », voire gestion commune des attributions.

L'objectif n'est pas d'obtenir des fichiers partagés construits sur le même modèle, mais d'asseoir sur un outil commun des fonctionnalités qui constituent des pré-requis des éléments essentiels de la nouvelle politique des attributions.

⁹² Enregistrement des demandes, modifications, renouvellements, radiations, délivrance du numéro unique et alimentation du SNE.

Des exemples de bénéfices pouvant être tirés de ce type de dispositifs sont fournis par l'étude USH/Ernst & Young sur les impacts de la réforme de la demande de logement social sur les organismes et le bilan des fichiers partagés (2013)⁹³ :

1. **Amélioration du service rendu au demandeur** : télé-service, campagnes d'information, guichets mutualisés ;
2. **Développement de fonctionnalités supplémentaires** par rapport au système national d'enregistrement permettant une véritable gestion partagée (historique de la vie de la demande, télé-services, dématérialisation des pièces...), même si aujourd'hui, le développement de ces fonctionnalités est variable d'un fichier partagé à l'autre, et le partage restreint à certains acteurs de la gestion de la demande (services d'enregistrement) ;
3. **Implication des partenaires dans la mise en œuvre du projet, qui contribue à conduire le changement** et à optimiser les processus de gestion partenariale de la demande ;
4. **De possibles « externalités positives » sur les politiques locales de l'habitat**, en encourageant les échanges entre les acteurs du logement.

Limites anticipées et points d'attention

La mise en place d'un **système organisé de partage de la connaissance et de la gestion de la demande** nécessite de prêter attention aux points suivants qui ont été mis au jour en observant les fichiers partagés :

1. **Le coût de l'outil informatique**, qui résulte en partie d'un quasi-monopole sur le marché et le coût des interfaces avec les systèmes privatifs des partenaires ;
2. **L'hétérogénéité des systèmes de partage de la connaissance et de la gestion de la demande selon les territoires**, qui se traduit, pour des acteurs présents sur plusieurs territoires, par la nécessité d'adapter leurs pratiques et leurs interfaces informatiques ;
3. **L'hétérogénéité actuelle des droits d'accès au fichier commun entre les acteurs de la demande selon les territoires**. Plusieurs fichiers partagés ont été portés à l'initiative des bailleurs sociaux, principaux financeurs, désireux de mettre en place une gestion plus collective de la demande et d'adapter leur outil à l'évolution des besoins sur les territoires. Ainsi, le niveau d'intégration entre partenaires est variable selon le système de fichier partagé ; il est ainsi parfois restreint aux seuls services enregistreurs pour l'accès au suivi et à la gestion des demandes (accès des partenaires limité aux données statistiques par exemple). Dans le cadre de la réforme des attributions, il est essentiel que

⁹³ Cette étude a été mise à disposition des participants de la concertation par Juliette Furet, participant du groupe de travail n°1.

cela évolue et que l'ensemble des partenaires locaux deviennent des acteurs à part entière, notamment l'EPCI en tant que chef de file de la politique locale du logement ;

4. **Le temps de mise en œuvre d'un système de partage de la connaissance et de la gestion de la demande est variable d'un territoire à l'autre**, en fonction de la maturité des partenaires et du degré de partenariat pré-existant. Il correspond au temps non compressible de la conduite du changement.

Conditions de réussite

1. **Un portage politique fort par la gouvernance territoriale** pour inciter à la mise en place d'un fichier partagé départemental ou régional. Ce **fichier partagé doit respecter le cahier des charges national**, permettant une délégation de la fonction d'enregistrement des demandes dans le système national d'enregistrement (SNE) ;
2. **Un partage des responsabilités** dans la création et le financement d'un système de partage de la connaissance de la demande et des attributions, notamment entre la gouvernance intercommunale et les acteurs responsables du fichier partagé à l'échelle départementale ou régionale ;
3. **Le système de partage de la connaissance et de gestion de la demande doit être partagé par tous les acteurs de la gestion de la demande sur le territoire** intercommunal et la gouvernance territoriale doit être associée, dans un objectif de transparence globale sur les attributions.

Implications en termes d'évolution législative et réglementaire

- Permettre un enregistrement régional dès lors qu'un fichier partagé régional est mis en place : cela faciliterait les démarches pour le demandeur d'une région, et réduirait les coûts d'investissement de l'outil informatique ;
- Adapter l'articulation entre le SNE et les fichiers partagés.

Modalités et calendrier de mise en œuvre

Rendre obligatoire la création de systèmes de partage de la connaissance et de gestion de la demande et la participation à ces dispositifs.

Le groupe de travail souhaite :

- Rendre obligatoire la mise en place d'un système de partage de la connaissance et de la gestion de la demande sur l'ensemble des territoires intercommunaux ;
- Rendre obligatoire la participation à ces systèmes de l'ensemble des acteurs présents sur le territoire ;
- Laisser aux partenaires de chaque territoire la capacité de choisir, d'une part, l'outil, d'autre part, les fonctions que doit remplir le système de partage de la connaissance et de gestion de la demande sur le territoire intercommunal, sous réserve du socle incompressible nécessaire pour atteindre les objectifs de la réforme des attributions ;
- Autoriser un calendrier adapté aux partenaires du territoire, afin qu'ils puissent s'appuyer sur un projet de territoire défini en commun et approprié par les partenaires, dans la limite d'un délai fixé au niveau national dans un calendrier qui leur est propre.

Lien avec d'autres propositions

La mise en place d'un système de partage de la connaissance et de gestion de la demande constitue le pré-requis à la mise en œuvre de plusieurs propositions de la concertation.

- Proposition 1.2 « Définir à l'échelle intercommunale un système de cotation de la demande transparent » → Le fichier partagé peut techniquement intégrer un système de cotation.
- Proposition 1.4 « Définir à l'échelle intercommunale des indicateurs qualifiant l'offre de manière objective, partagée, et transparente et s'en servir pour promouvoir la mixité sociale par des actions positives » → Le fichier partagé peut techniquement intégrer une mise en visibilité des offres et qualifier celles-ci.
- Proposition 1.5 « Créer une commission inter-partenaires d'examen des demandes très urgentes et/ou des situations bloquées » → La gestion partagée de la demande favorise le partage des responsabilités, entre les partenaires, dans le traitement des demandes de logement social.
- Proposition 2.1 « Mettre en place un service partagé d'information, d'enregistrement et d'accueil des demandeurs, placé sous la responsabilité de l'organe de gouvernance intercommunal - et éventuellement la Métropole de Paris pour l'Île-de-France » → La transmission d'une information harmonisée relative au suivi de l'avancement du dossier n'est possible que par la mise en place d'un fichier de gestion partagée.

- Proposition 2.2 « Définir le contenu de l'information à laquelle a droit le demandeur »
- Proposition 2.3 « Améliorer le processus d'enregistrement des demandes »
- Proposition 3.1 « Permettre l'émergence d'une gouvernance intercommunale de la politique d'attribution, volet de la politique locale de l'habitat » → La gestion partagée de la demande implique une gouvernance partenariale forte.
- Proposition 3.2 « Structurer le volet « Attribution de logements sociaux » de la politique locale de l'habitat » → La convention de mise en place du système partagé de connaissance et de gestion de la demande fait partie de ce volet.

1.2 Définir à l'échelle intercommunale un système de cotation de la demande transparent

Constat et problématique soulevée

En France, la conception du logement social est « généraliste » et, à la seule lecture des plafonds de ressources, les deux-tiers de la population pourraient accéder au logement social (le tiers si l'on tient compte du statut d'occupation). Or, là où le marché du logement est tendu, le vivier de demandeurs est particulièrement important et recouvre des situations très diverses, des demandes les plus prioritaires aux demandes de ménages moins prioritaires mais dont les ressources ne permettent pas d'accéder au logement privé. Dans ce contexte, la demande de certains ménages, y compris des ménages prioritaires, peine à se voir attribuer un logement. Toutefois, il est impossible de mesurer le phénomène puisque les critères de hiérarchisation de la demande utilisés par les acteurs du logement social (réservataires et bailleurs) ne sont pas explicités. Ils ne sont en effet, ni connus par les demandeurs, ni partagés avec les autres acteurs en jeu.

Comment rendre le processus de hiérarchisation des demandes de logement social objectif et transparent ? Quelle méthode et quels critères retenir ?

Préambule : N'est traitée ici que la définition du système de hiérarchisation de la demande, et non l'étape de la sélection des candidats, pour un logement donné, en amont de la CAL.

Description de la proposition

Définir à l'échelle intercommunale⁹⁴ un système de cotation de la demande permettant d'ordonnancer les candidats en fonction de critères objectifs, partagés, et transparents, l'Etat restant garant du droit au logement et de la cohérence du dispositif sur l'ensemble du territoire national.

- **Les critères communs et leur pondération sont répertoriés, discutés dans le cadre d'une instance partenariale et validés par la gouvernance territoriale, dans le respect de critères nationaux définis par la loi ;**

⁹⁴ Ou en Ile-de-France, à l'échelle de la métropole et du département ou de la région.

- **Le système de cotation de la demande s'applique à l'ensemble des bailleurs sociaux - sur les logements dont ils disposent en propre - et des réservataires, ces derniers disposant de marges de manœuvre pour mettre en œuvre leurs propres priorités et / ou leur propre pondération établies en lien avec la gouvernance intercommunale et de manière transparente ;**
- **Pour éviter que plusieurs candidats soient classés au même rang, le système de cotation doit permettre un ordonnancement suffisamment fin pour éviter les ex-æquo ou les limiter, quitte à ce que l'ancienneté de la demande départage les ex-æquo.**

1) Les critères et leur pondération

a) Le système d'ordonnancement de la demande se décompose en :

- un socle de priorités nationales défini par voie législative et réglementaire;
- une liste de critères locaux explicités dans le document cadre de la politique locale d'attribution ;
- une liste de critères propres à certains réservataires, et le cas échéant aux bailleurs sociaux sur le parc non réservé, sur décision de la gouvernance.

b) La pondération est déterminée par les acteurs locaux dans une instance partenariale pilotée par l'organe de gouvernance territoriale, et explicitée dans le document cadre de la politique locale d'attribution :

- les pondérations liées aux priorités nationales doivent respecter des seuils minimal et maximal définis par voie législative et réglementaire ;
- le poids maximal des critères locaux ne doit pas dépasser plus de x % de la note maximale.

c) L'équilibre à trouver entre les critères socio-économiques, les critères liés à la situation du logement, le critère de l'ancienneté de la demande de logement social.

L'existence du critère de l'ancienneté permet aux demandeurs qui ne relèvent pas d'un critère de priorité lié au mal logement de se trouver dans le classement de la demande à un niveau suffisamment élevé pour lui permettre de se voir attribuer un logement, au moins lorsque la demande est proche de franchir le délai anormalement long.

d) Le traitement des demandes prioritaires

Il s'agit des demandes répondant aux critères de priorité nationaux et locaux appelés ci-dessus « critères communs ».

À ce sujet, il y a un dissensus au sein du groupe :

- Option 1 : Le système de hiérarchisation de la demande doit permettre de placer en haut de la liste les ménages prioritaires au sens des critères communs. Dans ce cas, la définition d'objectifs de relogement de ces ménages dans le cadre d'accord collectif n'apparaît plus nécessaire, le système de cotation garantissant leur accès prioritaire au logement et qu'ils passent devant d'autres types de demandeurs pour l'attribution des logements libérés ou livrés. Dans cette perspective, l'enjeu réside plutôt dans l'évaluation a posteriori les attributions réalisées et dans l'ajustement du système de cotation si nécessaire.

- Option 2 : Le système de hiérarchisation de la demande doit permettre de refléter la diversité de la demande, tout en veillant à loger les ménages prioritaires. Le poids affecté à l'ancienneté de la demande ou aux critères spécifiques (Action Logement) doit permettre de préserver ces équilibres. Dans cette perspective, le dispositif ne permet pas, à lui-seul, de garantir que les prioritaires soient logés. D'où l'importance accordée à la fixation d'objectifs minima d'accueil de ces publics, répartis entre partenaires et entre territoires, au travers d'un accord collectif, option privilégiée par l'USH et choisie par Action Logement.

e) Le traitement des demandes très urgentes

Bien que l'extrême urgence soit cotée, les demandes concernées sont traitées via une filière de relogement spécifique : une commission *ad hoc* de traitement individuel des demandes examine, à l'échelle intercommunale, les situations très urgentes qui lui sont signalées par les différents partenaires, notamment les travailleurs sociaux. A cet égard, la définition des situations d'urgence relève d'instances partenariales placées sous l'égide de la gouvernance territoriale.

f) Le traitement des mutations internes au parc social

Pour traiter les demandes de mutations internes au parc social, l'organe de gouvernance territorial définit :

- un quota de x % d'attributions dédiées sur son territoire ;
- un système de hiérarchisation de la demande adapté pouvant comporter des critères ou des pondérations différents de la grille de cotation de droit commun.

Ainsi, pour x % des logements sociaux libérés, les candidats sont sélectionnés parmi le vivier des demandeurs de mutation et ordonnancés à partir de la grille de cotation *ad hoc*.

g) Les ménages ayant refusé une offre considérée comme adaptée à leurs besoins et leurs capacités

Deux options divergentes ont été retenues :

- Option 1 : Considérant que les refus de propositions de logements - adaptés aux besoins et aux capacités des demandeurs - émanent de demandeurs dont la demande est trop ciblée pour être satisfaite dans des délais normaux, les candidats sont pénalisés (place gelée dans la file d'attente ; annulation de l'ancienneté ; voire soustraction d'un certain nombre de points de pénalité), sous réserve que les ménages concernés soient informés en amont de la portée de leur refus et en aval des effets de ce refus sur leur positionnement dans l'ordonnancement de la demande. Cette option est privilégiée par Action Logement.

- Option 2 : Considérant au contraire que le choix du demandeur doit être valorisé et que ses stratégies doivent être prises en compte, le candidat n'est pas pénalisé.

h) Les ménages dont la demande a déjà été examinée en CAL, celle-ci ayant été classée 2 ou 3

Il appartient à l'ensemble des acteurs de faire en sorte qu'un logement leur soit effectivement attribué dans un délai raisonnable, évalué en fonction de l'offre disponible.

2) Les marges de manœuvre des réservataires

Le système de cotation de la demande s'applique à l'ensemble des bailleurs sociaux, sur les logements dont ils disposent en propre, et des réservataires, ces derniers disposant toutefois de marges de manœuvre dans l'application du système de cotation de la demande, ce qui ne les dispense pas de participer au relogement des ménages répondant aux critères communs de priorité.

Afin de prendre en compte les critères propres à chaque réservataire (Action Logement, Etat, collectivités territoriales et leur groupement, le système de cotation peut se fonder sur une double cotation, la cotation globale résultant de la somme entre :

- Une cotation commune, identique quel que soit le réservataire,
- Une cotation propre à chacun des réservataires, qui peut soit utiliser des critères communs (en les cotant/pondérant différemment), soit en ajouter d'autres.

Cette double cotation s'appuie sur des règles nationales cadrant la cotation propre à chaque réservataire, de manière à ce que celle-ci ne dépasse pas plus de x % de la note maximale par exemple.

Quoiqu'il en soit, les réservataires, tels qu'Action Logement et les collectivités territoriales et leurs groupements, disposent de marges de manœuvre dans l'application du système de cotation de la demande :

- S'agissant d'Action Logement, plusieurs options sont envisageables :
 - o Soit Action Logement participe au système de cotation, celui-ci comprenant une cotation propre à Action Logement et s'appliquant à l'ensemble des candidats proposés par Action Logement ;
 - o Soit Action Logement ne participe pas au système de cotation, mais contribue au logement des personnes défavorisées en s'engageant à dédier au relogement des ménages prioritaires x % des attributions de ses logements réservés, cet objectif devant *a minima* permettre de dédier 25% d'entre elles au relogement de ménages prioritaires au titre du DALO⁹⁵ ou de ménages éligibles au DALO. Dans ce cas, Action Logement doit néanmoins préciser en toute transparence selon quels critères sont attribués ses logements réservés. Cette option paraît à Action Logement plus conforme à ses objectifs.
 - S'agissant des collectivités territoriales et de leurs groupements : leur cotation propre peut prendre en compte des critères spécifiques (lien avec la commune, trajet domicile/travail...), à condition de ne pas dépasser plus de x % de la note maximale.
- 3) Pour éviter que plusieurs candidats soient classés au même rang,** le système de cotation doit permettre un ordonnancement suffisamment fin, quitte à ce que l'ancienneté de la demande ou le fait d'être en demande de mutation départage les ex-æquo.

Expériences ou bonnes pratiques associées

- Grenoble Métropole ;
- Priorité Logement en Île-de-France ;
- Villeurbanne Est Habitat ;
- Haute-Savoie Habitat ;
- 14^{ème} arrondissement de Paris ;
- Rennes Métropole : le processus de cotation s'inscrit dans une politique de l'habitat conséquente avec l'objectif de donner une priorité d'accès au ménages prioritaires tout en veillant à l'accès au logement social de tous ceux qui y ont droit, dans un contexte marqué par une forte implication de la

⁹⁵ Dispositions de la loi MLLE du 25 mars 2009.

collectivité dans les politiques foncières et de l'habitat. La grille de cotation fait l'objet d'une vigilance permanente nécessaire pour en faire évoluer autant que de besoin les paramètres et permettre ainsi d'assurer en continu l'efficacité et l'équité dans le cadre de la politique précitée. C'est à l'aune de cet éclairage, que peut être analysée la grille actuellement utilisée. L'équilibre entre demandes de droit commun et demandes prioritaires est obtenu par une surpondération du critère de l'ancienneté, qui permet d'assurer aux demandeurs de droit commun une position en « tête de liste » après une certaine durée. Ainsi, les points accordés à l'ancienneté de la demande sont croissants dans le temps pour être au bout d'un an et demi très élevés. Autrement dit, si un demandeur prioritaire arrive systématiquement en haut de la liste, il peut, dans certains cas, être rattrapé par les demandeurs de droit commun dont la demande se rapproche du délai anormalement long. Un point fondamental est d'évaluer régulièrement les effets d'une telle grille. En l'occurrence, cette grille a été réajustée au fil du temps, sur la base de l'observation annuelle des attributions et des demandes.

Grille de cotation de la demande de Rennes Métropole

	CRITERE	PONDERATION
CRITERES COMMUNS 70%	Absence de logement ou besoin urgent de logement motif demande: Logement repris ou mis en vente par son propriétaire statut de logement actuel en lien avec le complément de statut de logement actuel. Voir tableau complémentaire	9 points
	CHARGE RESIDUELLE charge comprise entre 30 et 35% charge supérieure ou égale à 35%	4 points 6 points
	PRECARITE	
	CDD, Stage Interim	4 points
	chômeur ou RSA	8 points
	CONDITION DE RESSOURCES ressources inférieures ou égales à 40% ressources comprises entre 40 et 60%	6 points 0 points
	ANCIENNETE de 1 à 12 mois de 13 à 24 mois au 25 ^{ème} mois délai dépassé au delà du délai dépassé = point de la demande au delà dépassé + 1 point par mois d'ancienneté acquise	1 point par mois 1 point par mois 30 points 35 points
	Quotient familial si quotient familial < au quotient familial de référence	6 points
	ELOIEMENT DOMICILE TRAVAIL niveau 1 niveau 2 niveau 3	2 points 5 points 10 points
	LIEN AVEC LA COMMUNE niveau 1 niveau 2 niveau 3	2 points 5 points 10 points
CRITERES COMMUNAUX 30%	RAPPORT SOCIAL niveau 1 niveau 2 niveau 3	2 points 5 points 10 points

Bénéfices attendus

- Objectivité pour le demandeur et pour l'ensemble des partenaires ;
- Positionnement de la responsabilité des critères de hiérarchisation de la demande au niveau de l'organe de gouvernance territorial ;
- Professionnalisation du processus ;
- Encadrement de la prise en compte du critère de préférence communale.

Limites anticipées et points d'attention

1) Evaluer régulièrement les effets du système de cotation de la demande sur les profils de ménage relogés, ou au contraire, tenus à l'écart du logement social

La grille de cotation de la demande pourrait conduire à figer la façon de sélectionner les candidats. Elle pourrait même conduire à exclure certains candidats :

- Ceux dont le nombre de points traduirait mal la situation difficile ;
- Ceux dont la demande serait mal cotée bien qu'urgente ;

Pour éviter ce type de situation, il paraît fondamental d'évaluer régulièrement les effets de la grille :

- En considérant tout particulièrement les personnes en délai anormalement long ; ceux qui ont un score important et qui ne sont pas logés ;
- En examinant leur demande dans une commission intercommunale et/ou partenariale d'examen des situations urgentes ou bloquées chargée de leur proposer une solution de logement adaptée ;
- En se demandant pour chacune de ces situations les raisons pour lesquelles ces catégories ne sont pas relogées ;
- Et en faisant évoluer la grille de cotation de la demande à partir de ces réflexions.

A cet égard, le nombre de recours DALO constituerait un indicateur, leur diminution attestant de la capacité du dispositif à détecter et à traiter la demande prioritaire. Le nombre de demandes examinées dans la commission spécifique traitant les demandes « bloquées » ou « très urgentes » constituerait un indicateur de bon fonctionnement ou au contraire de dysfonctionnement, du système de cotation de la demande. En effet, si ce nombre est trop élevé, le système d'ordonnancement de la demande doit évoluer.

Si à l'issue de cette évaluation périodique (tous les x mois au cours des y premières années ; puis tous les ans), l'évolution du système de cotation de la demande apparaît nécessaire, les critères et leur pondération sont modifiés en modifiant le chapitre du PLH portant sur la politique locale d'attribution.

2) Veiller à ce que les points accordés aux candidats rendent compte de sa situation socio-économique et de sa situation de logement

En fonction du moment où la cotation de la demande a lieu, les informations prises en compte pour établir son score peuvent être déclaratives ou au contraire fondées sur une instruction du dossier du candidat. Pour éviter que certaines demandes obtiennent un score important, alors que la situation socio-économique ou de logement du ménage ne le justifie pas, la cotation de la demande suppose *a minima* un contrôle de vraisemblance des déclarations (qualification de la demande), la vérification se faisant ultérieurement lors de l'instruction du dossier.

3) Prévoir un système dérogatoire pour les logements intermédiaires

La gouvernance peut décider de l'application d'un système dérogatoire pour l'attribution des logements financés en PLS, ILM, ILN, s'il est démontré qu'il existe une difficulté pour attribuer ces logements intermédiaires. Il convient en effet de pouvoir déroger au critère de l'ancienneté pour pouvoir proposer rapidement ces logements à des candidats qui ont des ressources comprises entre 80 % du plafond PLUS et le plafond PLS et qui ne seront pas prioritaires pour un logement PLUS. Les attributions se feraient sans passage en CAL, mais celle-ci en serait informée.

Conditions de réussite

Le système d'ordonnancement de la demande doit :

- Etre adapté au contexte local ;
- Etre partagé par les représentants de la gouvernance locale et l'ensemble des partenaires locaux ;
- Etre explicité dans le document cadre de la politique locale d'attribution des logements sociaux ;
- Pouvoir évoluer en fonction de l'évolution du marché du logement (O/D) et de l'analyse de la demande locale ;
- Etre redéfini à partir d'une évaluation régulière des effets de la grille de cotation de la demande sur les ménages relogés ou, au contraire, tenus à l'écart du logement social (tous les x mois les y premières années ; puis chaque année).

Implications en termes d'évolution législative et réglementaire

- Définir par voie législative le socle de priorités nationales, ainsi que par voie réglementaire les seuils minimal et maximal à respecter ;
- Prévoir une dérogation au code de la construction et de l'habitation pour que le critère « lien avec la commune » puisse être pris en compte dans la cotation de la demande ;
- Cadrer la cotation propre à chaque réservataire, de manière à ce que celle-ci ne dépasse pas plus de x % de la note maximale par exemple ;
- Prévoir une possibilité de dérogation au système de cotation et aux règles de procédure pour les attributions de logements intermédiaires.

Modalités et calendrier de mise en œuvre

N/A

Lien avec d'autres propositions

- Proposition 1.1 « Mettre en place un système de partage de la connaissance et de la gestion de la demande »
- Proposition 1.3 « Etablir une liste de critères nationaux de priorité et les principes de fixation des critères locaux et spécifiques à certains réservataires »
- Proposition 1.4 « Définir à l'échelle intercommunale des indicateurs qualifiant l'offre de manière objective, partagée, et transparente et s'en servir pour promouvoir la mixité sociale par des actions positives »
- Proposition 1.5 « Créer une commission inter-partenaires d'examen des demandes très urgentes et/ou des situations bloquées »
- Proposition 1.6 « Sélectionner les candidats présentés en CAL de manière objective »
- Proposition 1.7 « Harmoniser les critères mis en œuvre par les CAL en matière de taux d'effort et de reste à vivre »
- Proposition 1.10 « Améliorer le fonctionnement des contingents de réservation »
- Proposition 2.2 « Définir le contenu de l'information à laquelle a droit le demandeur »
- Proposition 2.4 « Inscrire dans la loi la possibilité d'expérimenter la « location choisie » »

- Proposition 3.1 « Permettre l'émergence d'une gouvernance intercommunale de la politique d'attribution, volet de la politique locale de l'habitat »
- Proposition 3.2 « Structurer le volet « Attribution de logements sociaux » de la politique locale de l'habitat »

1.3 Établir une liste de critères nationaux de priorité et les principes de fixation des critères locaux et spécifiques à certains réservataires

Constat et problématique soulevée

L'existence de critères de priorité provenant de différentes sources juridiques à des échelles territoriales différentes ne permet pas de définir clairement la cible des attributions prioritaires et d'orienter l'action des partenaires de manière efficace. Au niveau national, plusieurs critères de priorité coexistent dans le CCH et dans la loi du 31 mai 1990 rendant peu lisible leur articulation.

Description de la proposition

Il apparaît nécessaire de préciser l'articulation des différents critères et des niveaux de priorités, de manière à clarifier notamment l'insertion du dispositif DALO dans le processus d'attribution de droit commun.

Il est donc proposé de définir un socle national de priorité applicable sur tout le territoire.

- **Fixer les critères de priorité de manière cohérente avec les situations ouvrant droit au recours DALO**, mais parfois plus large, en supprimant celui des chômeurs de longue durée, en reprenant le critère général (cumul de difficultés) et celle des personnes victimes de violences (article 4 de la loi du 90-449 du 31 mai 1990 - Besson) :
 - personnes sans abri ;
 - personnes hébergées chez des tiers – y compris des membres de la famille, sous réserve de conditions de durée et/ou d'occupation ;
 - personnes menacées d'expulsion sans relogement ;
 - personnes hébergées ou logées temporairement en structure d'hébergement, un logement de transition, un logement-foyer ou une RHVS ; les personnes sortant d'établissement pénitentiaire, les personnes sortant d'établissement psychiatrique, les personnes sortant de CADA et titulaires d'un titre de séjour ;

- personnes exposées à des situations d'habitat indigne⁹⁶ ;
- personnes logées dans des locaux manifestement sur-occupés ;
- personnes en situation de handicap ou ayant à leur charge une personne en situation de handicap ;
- « personnes victimes de violences au sein de leur couple ou au sein de leur famille, menacées de mariage forcé ou contraintes de quitter leur logement après des menaces de violences ou des violences subies effectivement » (article 4 de la loi Besson introduit par la loi du 9 juillet 2010) ;
- personnes cumulant des difficultés financières et des difficultés d'insertion sociale.

– **Rendre les critères de priorités nationaux et locaux applicables à tous les réservataires.**

Les critères locaux de priorités pourraient faire l'objet d'une liste complémentaire non limitative de critères tels que la situation économique des demandeurs, le lien avec le territoire, l'éloignement domicile/travail...

Le poids relatif des critères locaux dans la note maximale pouvant être attribuée aux demandeurs ne pourrait excéder une proportion fixée par la gouvernance intercommunale et telle que les critères nationaux restent prépondérants, ce que garantirait un plafond national.

Les critères pouvant être pris en compte par Action logement pourraient aussi faire l'objet d'une liste, tels que le logement des jeunes, la mobilité professionnelle, la vie des entreprises, étant précisé que certains critères pourraient être surpondérés temporairement pour faire face à une conjoncture particulière comme par exemple l'implantation d'une entreprise.

Proposition complémentaire

Mettre en cohérence la liste des prioritaires du Code du travail avec celle du CCH.

Il est nécessaire d'actualiser la liste des prioritaires établie par les commissions d'information et d'aide au logement des entreprises cotisantes à la PEEC, de manière à la mettre en cohérence avec la liste de prioritaires fixée par le CCH et avec les objectifs actuels d'Action Logement.⁹⁷

⁹⁶ Locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux et logements non décents.

⁹⁷ La commission d'information et d'aide au logement des salariés propose, dans chaque entreprise, des critères de classement des salariés candidats à l'accèsion à la propriété ou à la location d'un logement au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction (« Action Logement », anciennement « 1% Logement ») tenant compte, notamment, des charges de famille des candidats.

Il conviendrait de remplacer la priorité accordée aux bénéficiaires de pensions d'invalidité ou de certaines rentes d'accident du travail, par une priorité accordée aux bénéficiaires du DALO, salariés ou demandeurs d'emploi, telle que prévue par l'article L. 313-26-2 du CCH et la possibilité d'accorder une priorité aux personnes relevant des critères mentionnés par l'article L. 441-1 du CCH, ainsi qu'aux salariés relevant des critères de priorisation définis par Action Logement : les jeunes de moins de trente ans conformément à l'accord national interprofessionnel du 29/04/2011 sur l'accompagnement des jeunes dans l'accès au logement afin de favoriser leur accès à l'emploi, les salariés en mobilité (recrutement et mutations internes) et les demandes liées à l'évolution des entreprises (restructuration, implantation de nouveaux sites...).

Expériences ou bonnes pratiques associées

- Rennes Métropole

Bénéfices attendus

- Permettre l'élaboration de grilles de cotation de la demande sur des bases claires ;
- Permettre de garantir l'effectivité du droit au logement ;
- Rendre cette action transparente et susceptible d'évaluation.

Limites anticipées et points d'attention

La définition des critères nationaux doit être suffisamment large pour couvrir l'essentiel des personnes auxquelles le droit au logement est reconnu (personnes ne pouvant par leurs propres moyens accéder ou se maintenir dans un logement) et laisser la place pour leur déclinaison locale et pour les critères d'Action Logement.

Conditions de réussite

- Disposer d'un système de cotation efficace permettant d'identifier aisément les prioritaires ;
- Définir, au niveau de la gouvernance intercommunale, le poids relatif des critères locaux dans la note maximale pouvant être attribué aux demandeurs, tel que les critères nationaux restent prépondérants ;

- Mettre en place un dispositif d'évaluation en continue des résultats, en termes d'attribution, des principes de fixation par la gouvernance intercommunale des critères locaux et spécifiques à certains réservataires, afin de les ajuster le cas échéant.

Implications en termes d'évolution législative et réglementaire

- Modifier plusieurs articles du CCH, dont l'article L. 441-1 ;
- Modifier l'article L. 2325-29 du Code du travail.

Modalités et calendrier de mise en œuvre

Le temps nécessaire à l'adoption du document cadre incluant les critères locaux et ceux d'Action logement.

Lien avec d'autres propositions

- Proposition 1.2 « Définir à l'échelle intercommunale un système de cotation de la demande transparent »
- Proposition 1.8 « Fixer le délai anormalement long au niveau intercommunal »
- Proposition 1.10 « Améliorer le fonctionnement des contingents de réservation »
- Proposition 2.2 « Définir le contenu de l'information à laquelle a droit le demandeur »
- Proposition 3.2 « Structurer le volet « Attribution de logements sociaux » de la politique locale de l'habitat »

1.4 Définir à l'échelle intercommunale des indicateurs qualifiant l'offre de manière objective, partagée, et transparente et s'en servir pour promouvoir la mixité sociale par des actions positives

Constat et problématique soulevée

Depuis la fin des années 1970, le parc social s'est paupérisé, tout particulièrement dans certains quartiers. A cet égard, les rapports de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles révèlent à quel point, chaque année, les écarts se creusent entre les quartiers dits « sensibles » et le reste du territoire.

Pour cette raison, un certain nombre d'élus locaux et de bailleurs sociaux mettent en œuvre des politiques de peuplement afin de lutter contre la concentration de difficultés économiques et sociales dans certains territoires et d'y promouvoir la mixité sociale. Le plus souvent, celles-ci donnent lieu à une appréciation des situations locales pouvant conduire à définir des capacités d'accueil par quartiers limitant l'accès à certaines catégories de demandeurs jugés « à risques » ou « sur-représentés » et, plus rarement à pointer des capacités d'accueil de ménages défavorisés dans des quartiers sans problème ou attractifs dans lesquels ils seraient sous-représentés.

Certes, des efforts doivent être réalisés pour éviter de concentrer les difficultés dans les quartiers dits sensibles. Mais pour concilier la mixité sociale et le droit au logement, il convient toutefois :

- de ne pas générer des exclusions à l'échelle des quartiers dits « sensibles » ;
- de promouvoir la mixité sociale par des actions positives, définies à l'échelle intercommunale, visant à faciliter l'accès à des quartiers sans problème ou attractifs pour des publics défavorisés.

En fonction de quels indicateurs qualifier l'offre et le niveau de fragilisation ou d'attractivité des quartiers ? Comment rendre ce processus plus objectif et plus transparent ? Par quel type d'actions positives promouvoir la mixité sociale à l'échelle intercommunale ?

Description de la proposition

Définir à l'échelle intercommunale des indicateurs qualifiant l'offre de manière objective, partagée et transparente, et s'en servir pour promouvoir la mixité sociale par des actions positives :

1) Qualifier et classer l'offre de logement social sur le territoire à partir de l'observation du parc social, à l'échelle intercommunale. Celle-ci repose sur l'utilisation d'indicateurs dont ceux qui permettent de qualifier les quartiers en termes de fragilisation ou d'attractivité, issus par exemple de l'enquête sur l'occupation du parc social.

2) A partir de l'observation du parc social, des actions positives doivent être déployées pour faciliter l'accès à des ménages défavorisés dans des secteurs sans problèmes ou attractifs de façon à respecter le droit au logement, tout en visant à la mixité sociale.

1) Qualifier et classer l'offre de logement social sur le territoire à partir de l'observation du parc social, à l'échelle intercommunale. Celle-ci repose sur l'utilisation d'indicateurs dont ceux qui permettent de qualifier les quartiers en termes de fragilisation ou d'attractivité des quartiers, issus par exemple de l'enquête sur l'Occupation du parc social

Plusieurs types d'indicateurs peuvent être utilisés pour classer l'offre de logement social :

- des indicateurs objectifs portant, par exemple, sur :
 - o l'occupation du parc social ;
 - o la situation socio-économique des ménages :
 - les revenus : ménages n'ayant aucun revenu du travail, ménages ayant de faibles revenus, revenus imposables supérieurs au plafond, revenus imposables supérieurs à 140% du plafond ;
 - la perception, ou non, des APL ;
 - la composition familiale ;
 - o la densité d'occupation (taux d'occupation des logements, nombre d'enfants de moins de 16 ans, nombre d'enfants de moins de 20 ans, taux de sur-occupation ou de sous-occupation) ;
 - o la qualité des équipements (services, dessertes en transport et niveau d'intégration à la ville) ;
 - o les difficultés particulières révélées par des indicateurs de gestion : impayés, dispositifs d'accompagnement ou d'intermédiation.

- des indicateurs plus subjectifs, portant, par exemple, sur :
 - o le niveau des incivilités et de la délinquance ;
 - o l'image du quartier et son attractivité ;
 - o la présence de certains ménages présentant des problèmes de comportement ;
 - o l'identification d'ilots, de cages d'escaliers connaissant des dysfonctionnements particuliers.

Ces indicateurs permettent de qualifier l'offre, y compris en termes de sensibilité ou d'attractivité.

Ces indicateurs ne sauraient être utilisés pour exclure les ménages les plus fragiles. Ils doivent au contraire servir à déterminer des marges de manœuvre pour accueillir les publics dits défavorisés dans les quartiers sans problème ou attractifs.

A partir des indicateurs, publiés dans le chapitre du PLH portant sur la politique locale d'attribution, les partenaires objectivent une qualification partagée des différents quartiers.

2) A partir de l'observation du parc social, des actions positives sont déployées pour faciliter l'accès à des ménages défavorisés dans des secteurs sans problèmes ou attractifs de façon à respecter le droit au logement, tout en visant la mixité sociale.

Une garantie d'accès privilégiée est accordée aux ménages défavorisés vers des secteurs sans problème ou attractifs dans lesquels ils seraient « sous-représentés ». Cela se traduit par des actions positives :

- **D'une part, en termes de développement de l'offre de logement accessible dans les quartiers sans problème ou attractifs** : lorsque l'offre de logement social accessible limite les possibilités de relogement de ménages défavorisés dans des quartiers sans problème ou attractifs, il est proposé de :
 - o Procéder à une remise en ordre des loyers, à objectif social, à l'échelle intercommunale, consistant à minorer l'effet du critère du service rendu (localisation) de façon à conserver ou à obtenir des loyers accessibles aux personnes très modestes dans ces quartiers ; il est possible de le faire, soit par ensemble immobilier, soit en minorant les loyers d'une partie des logements d'un ensemble afin de pouvoir les attribuer à des ménages très modestes.
 - o Intégrer, dans la politique locale de l'habitat définie par l'organe de gouvernance intercommunal, l'objectif de répartir l'offre de logement social accessible de manière équilibrée entre les territoires ;

- Gérer les PLAi de manière souple : rendre les PLAi « flottants », c'est-à-dire permettre de fixer le loyer d'un logement libéré dans un ensemble non financé en PLAi au niveau de loyer plafond des PLAi, de façon à pouvoir l'attribuer à un ménage aux ressources PLAi, et de rehausser au-delà du loyer plafond PLAi le loyer d'un logement PLAi occupé par un ménage dont les ressources ont dépassé le plafond de ressources PLAi, tout en conservant le même nombre de logements PLAi dans le patrimoine du bailleur ;
- Mobiliser le parc privé dans l'attente de la réalisation des objectifs de la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public, par exemple par des dispositifs de location / sous-location (Solibail ; Louez solidaire et sans risque) dont le différentiel de loyer serait financé par la collectivité défaillante.

– **D'autre part, en termes d'attributions :**

La conséquence en termes d'attributions serait que si la CAL refuse la demande d'un ménage défavorisé concernant un logement situé dans un quartier fragile, des mesures sont prises pour que ce ménage se voie attribuer, le plus vite possible, un logement situé dans un quartier sans problèmes ou attractifs, correspondant à ses besoins et à ses capacités du demandeur :

- Dans le cas où le bailleur et/ou le réservataire dispose d'un logement répondant aux besoins et aux souhaits du ménage, ce logement lui est proposé de manière préférentielle ;
- Dans le cas contraire, un dispositif d'alerte est enclenché dans le fichier partagé de façon à ce qu'un logement correspondant aux besoins et aux souhaits du ménage lui soit effectivement attribué dans un délai raisonnable, en fonction de l'offre disponible.

Expériences ou pratiques intéressantes associées

- Lille Métropole
- Tour(s) Plus
- Grand Poitiers

Bénéfices attendus

- Objectivité pour le demandeur et pour l'ensemble des partenaires ;

- Positionnement de la responsabilité de la définition d'orientations d'occupation du parc social et d'indicateurs qualifiant l'offre au niveau de l'organe de gouvernance territorial ;
- Professionnalisation du processus, notamment au regard du régime juridique des discriminations ;
- Concilier le droit au logement et la mixité sociale.

Limites anticipées et points d'attention

1) Contrôler *a posteriori* le flux des attributions et le profil des ménages relogés ou, au contraire, tenus à l'écart du logement social

Chaque année, le flux des attributions fait l'objet d'un contrôle *a posteriori*, pour vérifier que le système ne génère pas, à l'échelle intercommunale, des exclusions :

- Le profil des ménages ayant fait l'objet d'une attribution de logement social est comparé au profil des demandeurs inscrits dans le fichier du Système national d'enregistrement – ou le fichier partagé – ;
- Cette analyse est déclinée à l'échelle intercommunale, et quartier par quartier.

En parallèle, une analyse fine des motifs de refus ou d'ajournement doit être réalisée de façon à détecter d'éventuelles inégalités de traitement.

En fonction de ces observations, des dispositions sont adoptées pour rectifier les processus d'exclusion identifiés, notamment l'évolution des critères de hiérarchisation de la demande.

2) Pour le cas des intercommunalités expérimentant la « location choisie »

Les seuls indicateurs qualifiant l'offre pouvant être utilisés pour restreindre l'offre accessible aux ménages, paramétrés dans l'interface internet, sont les suivants :

- taille du logement ;
- niveau de loyer ;
- logement adapté, ou non, à des personnes à mobilité réduite.

Conditions de réussite

Les indicateurs de qualification de l'offre doivent :

- Etre adaptés au contexte local ;
- Etre partagés par les représentants de la gouvernance locale et l'ensemble des partenaires locaux ;

- Etre explicités dans le document cadre de la politique locale d'attribution des logements sociaux ;
- Pouvoir évoluer en fonction de l'évolution du niveau de fragilisation ou d'attractivité des quartiers de l'intercommunalité.

Implications en termes d'évolution législative et réglementaire

- Prévoir d'intégrer ce volet dans le document cadre sur les attributions de logement social (niveau législatif ou réglementaire) ;
- Réviser la politique des loyers dans le parc social en s'assurant que la remise en ordre des loyers vise un objectif social, dans les conditions définies par la fiche 4.1 ;
- Mettre en place dans le fichier du Système national d'enregistrement et les fichiers partagés un dispositif d'alerte permettant de repérer les ménages ayant fait l'objet d'un refus ou d'un ajournement, en CAL.

Modalités et calendrier de mise en œuvre

N/A

Lien avec d'autres propositions

- Proposition 1.1 « Mettre en place un système de partage de la connaissance et de la gestion de la demande »
- Proposition 1.2 « Définir à l'échelle intercommunale un système de cotation de la demande transparent »
- Proposition 1.6 « Sélectionner les candidats présentés en CAL de manière objective »
- Proposition 2.4 « Inscrire dans la loi la possibilité d'expérimenter la « location choisie » »
- Proposition 2.5 « Prévenir les discriminations dans l'accès au logement social : mobiliser les acteurs et engager une dynamique de changement des pratiques par des actions de formation »
- Proposition 3.2 « Structurer le volet « Attribution de logements sociaux » des politiques locales de l'habitat »
- Proposition 4.1 « Réviser la politique des loyers dans le parc social »

1.5 Créer une commission inter-partenaires d'examen des demandes très urgentes et/ou des situations bloquées

Constat et problématique soulevée

La mise en œuvre d'une politique locale des attributions nécessite de disposer d'une instance partenariale permettant de traiter en dehors du cadre de droit commun des situations particulières et ou urgentes que le système de droit commun ne permet pas de traiter de manière satisfaisante.

Il s'agit globalement des demandeurs qui ne peuvent pas attendre que leur nombre de points permette de leur attribuer un logement.

Description de la proposition

Créer une commission inter-partenaires, d'examen des demandes très urgentes et /ou des situations bloquées.

Il convient d'examiner ces demandes particulières et/ou urgentes et/ou bloquées, et de proposer aux ménages une solution de logement immédiate et/ou adaptée, dans le cadre d'une commission partenariale, placée auprès de la gouvernance intercommunale.

Le champ de compétence de cette instance et la périodicité de ses réunions sont définis par les partenaires en accord avec la gouvernance intercommunale, en tenant compte des caractéristiques et des contraintes propres à chaque territoire.

Il peut être limité aux demandes de ménages ne pouvant pas attendre que leur nombre de points leur permette de se voir attribuer un logement. Il s'agit de ménages, dont la situation est « très urgente » du fait de la survenance d'un événement concernant leur logement actuel (exemple : incendie) ou d'un changement soudain de leur situation personnelle. Cette commission se réunit aussi souvent que nécessaire. Dans cette hypothèse, on considère que les autres problèmes (détection et traitement des cas bloqués) relèvent de la régulation du système de droit commun à organiser par la gouvernance territoriale.

Il peut concerner aussi des demandes nécessitant un traitement particulier impliquant la mobilisation de plusieurs partenaires, comme par exemple :

- Les demandeurs situés en haut du classement, mais n'ayant pas obtenu d'attribution, comme par exemple les ménages nécessitant un habitat adapté, une solution intermédiaire entre logement ordinaire et hébergement ou un hébergement ;

- Les demandeurs nécessitant un accompagnement social ou un habitat adapté qu'il n'est pas possible de mettre en place dans le cadre du droit commun ;
- Les demandeurs en situation de délai anormalement long largement dépassé et qui ne se sont pas vus attribuer un logement en dépit d'une éventuelle majoration de la pondération du critère de l'ancienneté par le système de cotation, ce qui peut laisser craindre une discrimination ou que le ménage nécessite un habitat adapté, une solution intermédiaire entre logement ordinaire et hébergement ou un hébergement ;
- Les candidatures rejetées pour insuffisance de ressources par des bailleurs ne s'estimant pas en mesure de proposer un logement dont le loyer serait plus adapté.

Expériences ou bonnes pratiques associées

RENNES METROPOLE - Commission Locale de l'Habitat

Ce dispositif partenarial de traitement des situations d'urgence traite environ 1200 demandes par an (avec mobilisation du parc privé et du parc public) pour environ 13 000 demandes annuelles et environ 5 000 attributions par an. Il permet de traiter efficacement les situations d'urgence et contribue certainement au faible volume de cas prioritaires DALO identifiés en commission de médiation (26 en 2008 sur le département, 16 sur l'agglomération) ; cette modalité s'inscrit dans un dispositif comportant un système de cotation de la demande et une politique active de création de l'offre nouvelle pouvant répondre aux besoins non couverts par le parc existant.

Les dossiers traités par cette commission sont identifiés par des travailleurs sociaux, le CCAS, des membres d'associations, la commission de médiation, etc. Ces dossiers peuvent :

- Etre classés très en haut de la liste ;
- Etre classés en milieu voire en bas de la liste ;
- Ne pas être classés (car pas d'enregistrement de la demande de logement social).

Pour le premier cas, la commission spécifique consiste à accélérer la mise à disposition d'un logement pour le demandeur dont la situation a été identifiée comme urgente. Elle peut à cet effet accorder jusqu'à 10 points supplémentaires à la demande, pour « rapport social ».

Pour le second et le troisième cas, la commission propose au demandeur un logement ou un hébergement temporaire au sein d'un parc dédié. Il s'agit de permettre au demandeur d'attendre que son dossier remonte dans la file d'attente afin qu'il obtienne à terme un logement « normal » dans le parc social. Cette procédure peut toutefois connaître certaines exceptions :

- Lorsque la personne ne paraît pas pouvoir accéder à un logement social à terme ; dans ce cas, son dossier est retiré de la liste ;
- Lorsqu'il ne paraît pas pertinent de proposer à une personne un hébergement ou un logement temporaire et qu'il vaut mieux directement lui accorder un logement « normal ».

Toutefois, l'idée de conserver le demandeur dans la file d'attente d'accès à un logement « normal » permet d'intégrer cette démarche dans la philosophie du « logement d'abord ».

BREST METROPOLE OCEANE - Commission d'accompagnement social et d'accès au logement (CASAL)

Dès lors que des demandeurs en situation difficile sont identifiés au cours de la CAL ou en amont (le dossier peut être transmis par un bailleur ou un travailleur social) et requièrent un accompagnement social ou un habitat correspondant à un mode de vie, leurs dossiers sont transférés à la CASAL. La CASAL dispose de logements d'insertion dont une part est adaptée aux situations les plus lourdes.

Bénéfices attendus

- Garantir que le dispositif local permette toujours de traiter efficacement les situations très urgentes et difficiles, dans des délais raisonnables ;
- Favoriser la mise en place de réponses adaptées à la diversité des besoins des ménages défavorisés, dans le respect de la mixité sociale ;
- Limiter le nombre de recours auprès de la commission de médiation DALO.

Limites anticipées et points d'attention

Bien préciser au niveau de la gouvernance intercommunale le champ de compétences et les conditions de saisine de la commission pour ne pas en faire une voie de contournement de la voie de droit commun, réputée traiter de l'ensemble de la demande dont la demande prioritaire.

A cet égard, le nombre de demandes examinées dans la commission spécifique traitant les demandes « bloquées » ou « très urgentes » doit constituer un indicateur de bon fonctionnement ou au contraire de dysfonctionnement, du système de cotation de la demande. En effet, si ce nombre est trop élevé, le système d'ordonnancement de la demande doit évoluer.

Conditions de réussite

- Laisser au niveau local toute souplesse d'organisation de cette commission ;

- Mettre à la disposition de cette commission une palette de solutions allant de l'hébergement au logement avec ou sans accompagnement, en passant pas des formules intermédiaires ;
- Permettre à la commission d'être prescripteur de mesures d'accompagnement social et de baux glissants (délégation du FSL ?) ;
- Sanctuariser l'APL : suppression du principe de fongibilité des aides personnelles, maintien de l'APL en cas de résiliation de bail, sauf mauvaise foi avérée du ménage, effacement du seul loyer résiduel (maintien du versement de l'APL au bailleur) en cas de procédure de surendettement.

Implications en termes d'évolution législative et réglementaire

- Prévoir d'intégrer ce volet dans le document cadre sur les attributions de logement social (définissant la composition et le champ de compétence de la commission intercommunale d'examen des demandes très urgentes et/ou des situations bloquées).

Modalités et calendrier de mise en œuvre

N/A

Lien avec d'autres propositions

- Proposition 1.1 « Mettre en place un système de partage de la connaissance et de la gestion de la demande »
- Proposition 1.2 « Définir à l'échelle intercommunale un système de cotation de la demande transparent »
- Proposition 1.6 « Sélectionner les candidats présentés en CAL de manière objective »
- Proposition 1.8 « Fixer le délai anormalement long au niveau intercommunal »
- Proposition 3.2 « Structurer le volet « Attribution de logements sociaux » de la politique locale de l'habitat »
- Proposition 4.3 « Mettre en place, au niveau intercommunal ou départemental, une instance chargée d'examiner la situation des ménages n'obtenant pas d'attribution »

- Proposition 4.11 « Développer et améliorer l'accompagnement social vers et dans le logement - Favoriser et encadrer les baux glissants dans le parc social »

1.6 Sélectionner les candidats présentés en CAL de manière objective

Constat et problématique soulevée

A ce jour, lorsqu'un logement se libère, le réservataire sélectionne le candidat dans le vivier de demandeurs en fonction de critères qui leur sont propres et qui ne sont pas affichés publiquement. Le choix s'effectue à deux niveaux : d'une part, au moment de déterminer le type de candidat adapté au logement ; d'autre part, au moment de choisir le ménage correspondant à ce profil dans le vivier de demandeurs. Ce processus est d'autant plus opaque que, ni les politiques de peuplement des bailleurs, ni les critères de hiérarchisation de la demande ne sont explicites.

Dans ce contexte, force est de constater que certaines catégories de candidats, jugés « à risque » ou « sur-représentés » dans certains quartiers, peuvent ne pas être proposés en CAL par les réservataires, ces derniers intériorisant les critères de sélection des CAL et préférant limiter les risques de refus.

La règle des trois candidats à présenter en CAL (à l'exception de certains types d'attributions : personnes âgées en mutation,...) n'est pas toujours respectée par certains réservataires. Elle n'est pas nécessairement pertinente lorsque que le système de cotation doit permettre de départager les ex-æquo. Enfin, elle peut générer des effets pervers, tels que les éternels classés en 2^{ème} et 3^{ème} position qui ne se voient au final jamais attribuer de logement.

Comment passe-t-on de plusieurs milliers de demandeurs sur un territoire donné à 3 candidats présentés en CAL ? Comment rendre cette étape plus objective ?

Description de la proposition

Sélectionner les candidats présentés en CAL de manière objective par croisement d'un système de cotation de la demande et d'indicateurs qualifiant l'offre.

1) Mode de sélection des candidats présentés en CAL :

Lorsqu'un logement se libère, le rapprochement entre l'offre et la demande se fait par croisement du résultat d'un système de cotation de la demande et d'indicateurs qualifiant l'offre. A cet égard, plusieurs options sont envisageables pour sélectionner les candidats présentés en CAL (point de dissensus). Ces options se distinguent d'abord, par l'importance relative accordée au classement des demandeurs issu du croisement entre le système de cotation de la demande et des indicateurs qualifiant l'offre ; ensuite, par leur caractère plus ou moins partenarial.

- a) L'importance relative accordée au classement des demandeurs issu du croisement entre le système de cotation de la demande et des indicateurs qualifiant l'offre

Le système d'ordonnancement définit un ordre d'instruction ; il garantit que les demandes des personnes les mieux classées pour un logement sont présentées en CAL. Autrement dit, pour un logement donné, les candidats sont sélectionnés automatiquement par un outil qui effectue le croisement d'un système de cotation de la demande et d'indicateurs qualifiant les logements (taille du logement, niveau de loyer, logement adapté, ou non, à des personnes à mobilité réduite). Un processus d'ajustement est nécessaire pour prendre en compte de manière qualitative les besoins du ménage en les confrontant avec l'offre disponible et limiter les refus de propositions d'attributions. Les candidats présentés à la CAL peuvent donc être différents de ceux les mieux classés pour des raisons objectives apparues au moment de l'examen du dossier et communicables. Le système d'ordonnancement s'analyse comme un outil d'aide à la gestion de la demande puis à la décision.

- b) Le caractère plus ou moins partenarial

Trois options ont été envisagées par le groupe, sans pour autant recueillir de consensus, une partie des membres étant favorable à ce qu'on prévoie exclusivement l'option 1, dans un souci de transparence et de simplicité pour le demandeur, une autre partie souhaitant que les trois options soient laissées ouvertes à la gouvernance locale, par souci d'opérationnalité :

- **Option 1 :** Processus de choix des candidats communs à plusieurs réservataires (au moins Etat, communes, intercommunalités, contingent propre des bailleurs) (à l'image de Rennes Métropole) : une commission partenariale et intercommunale sélectionne, au cas par cas, les candidats proposés à la CAL de l'organisme HLM, en fonction de l'offre disponible.

- **Option 2 :** Sélection des candidats par le réservataire ou le bailleur social, sur décision de la gouvernance locale : comme c'est le cas aujourd'hui, c'est au réservataire – ou au bailleur - de sélectionner les candidats présentés en CAL.

- **Option 3 : Combinaison des deux :**

- Pour l'Etat, les communes, les intercommunalités, le contingent propre des bailleurs : processus de choix des candidats communs à plusieurs réservataires.
- Pour le 1% : sélection des candidats par le réservataire.

A l'issue de ce processus, une liste de x candidats ordonnancés (x supérieur ou égal à 3) est transmise à l'organisme d'HLM, et ce n'est qu'après l'instruction de ces x dossiers (vérification des pièces justificatives et du caractère vivant de la demande) qu'est établie la liste des candidats présentés en CAL.

Quelle que soit la combinaison des options retenues et le calendrier fixé pour la mettre en œuvre, le degré de maturité des outils et d'appropriation des 2 systèmes de cotation (offre, demande) déterminent, de manière inversement proportionnelle, le degré de subjectivité de la sélection des candidats présentés en CAL.

2) Maintenir la règle des trois candidats à présenter en CAL

La règle fixant à trois le nombre minimum de candidats présentés en CAL serait maintenue de même que la possibilité offerte à la CAL de prononcer une attribution conditionnelle qui consiste à pouvoir attribuer le logement au deuxième attributaire retenu, si le premier a refusé, sans avoir à repasser en CAL. Toutefois, la règle des 3 candidats n'est valable que dans des territoires où la demande est suffisante pour permettre l'identification de 3 demandes.

En outre, les mutations internes effectuées dans le cadre de conventions intercommunales, inter-bailleurs et inter-réservataires, pourront faire exception à la règle de présentation de 3 candidats en CAL. Autrement dit, dans ce cas, un seul dossier pourra être présenté en CAL.

De plus, dans certains territoires, l'organisation de la phase de sélection et de rapprochement de l'offre et de la demande fondée sur le système de cotation de la demande croisé avec la connaissance fine et partagée de l'offre peut permettre de faire à la CAL la proposition d'un seul candidat avec une forte probabilité que l'attribution soit acceptée. Dans ce cas, la gouvernance intercommunale peut décider par délibération motivée qu'il sera fait exception à la règle des trois candidats.

3) Donner une garantie aux candidats positionnés en rang 2 ou 3 en CAL de se voir attribuer un logement prochainement, en fonction de l'offre disponible :

- Soit en leur donnant des points supplémentaires dès lors qu'ils ont été deuxième ou troisième de la liste des dossiers présentés en CAL ;
- Soit en mettant en place un système d'alerte pour les faire ressortir dans le fichier.

4) Vérifier que le système de sélection des candidats en CAL ne conduit pas à l'exclusion systématique de certaines catégories de ménages.

Le dispositif intégrera une fonction de contrôle a posteriori que certaines catégories de candidats ne sont pas durablement exclues par le système, identifiera les causes de retard apporté à la satisfaction de certaines demandes (insuffisance, voire absence, de l'offre adaptée), et réorientera l'action publique locale de façon à garantir le droit au logement de ces ménages.

5) Pour les ménages dont la demande aurait déjà fait l'objet d'un refus ou d'un ajournement en CAL, leur attribuer une bonification de points ou un système de rattrapage pour s'assurer qu'un logement leur soit effectivement attribué dans un délai raisonnable, en fonction de l'offre disponible.

Expériences ou bonnes pratiques associées

Rennes Métropole

L'agglomération rennaise met en œuvre, depuis les années soixante, un système de cotation de la demande – via un outil de gestion de la demande - partagé par l'ensemble des partenaires, modulable selon les communes et évolutif au fil du temps selon les priorités fixées. La gestion de la demande est centralisée à l'échelle intercommunale. Quant à la gestion des contingents, elle est mutualisée à l'échelle intercommunale, à l'exception du 1%, quel que soit le bailleur considéré.

Les différentes étapes d'une attribution à Rennes Métropole :

Inscription	Candidature	Choix	Attribution
► Inscription dans l'une des 37 communes	► Classement dans un fichier commun à partir d'une grille de cotation thématique partagée ⁴	► Ancienneté survalorisée à partir de 25 mois d'attente (prise en charge par la filière de relogement social prioritaire) ► Edition d'une liste d'attente hiérarchisée pour chaque logement libéré ► Information du demandeur de l'existence d'un système de classement, mais pas des critères de priorité	► Instruction des dossiers ► Présentation d'un candidat par logement en Commission d'Attribution de Logement

Pour chaque logement libéré, le rapprochement entre l'offre et la demande se fait au travers de la conférence intercommunale du logement, à l'aide de la grille de cotation qui permet l'édition de listes de candidats. Après la cotation des

demandeurs, les dossiers de ces listes d'attente sont ensuite instruits afin d'ajuster le classement en fonction d'autres éléments, tels que le facteur de peuplement, ou toute autre information sur le demandeur (par exemple, le demandeur peut avoir un préavis de trois mois pour quitter son logement actuel, alors que le logement proposé doit être attribué sans délai). Dans ces conditions, la cotation ne détermine pas totalement la liste, et l'ordre, des candidats sélectionnés. Il s'agit d'un simple outil d'aide à l'ordonnancement de la demande.

A l'issue de ce processus de choix des candidats, communs à tous les réservataires à l'exception du 1%⁹⁸, les dossiers de demande sont proposés en CAL, dans l'ordre de présentation de la conférence intercommunale du logement.

Bénéfices attendus

- Objectivité pour le demandeur ;
- Positionnement de la responsabilité des critères de choix au niveau de l'organe de gouvernance territorial ;
- Professionnalisation du processus.

Limites anticipées et points d'attention

- Insuffisance, voire absence, de l'offre adaptée aux besoins des demandeurs ;
- Indicateurs de qualification de l'offre générant l'exclusion de certaines catégories de demandeurs, en limitant leur accès dans certains quartiers dits « sensibles » sans pour autant leur créer d'autres opportunités dans des quartiers plus prisés.

Conditions de réussite

- Existence d'un système de cotation de la demande ;
- Existence d'indicateurs de qualification de l'offre Afin de pouvoir contrôler les décisions des CAL, pour chaque logement considéré et pour chaque demandeur présenté, la cotation des candidats doit être systématiquement explicitée ;
- Explicitation - pour que ce mode de sélection des candidats en CAL soit opérationnel -, pour un niveau de loyer donné, du taux d'effort maximal et le reste-à-vivre minimal à prendre en compte. Ces derniers devront être précisés dans le document cadre de la politique d'attribution des logements sociaux

⁹⁸ Le 1% négocie actuellement avec Rennes Métropole les conditions requises pour qu'il s'intègre dans ce processus.

(thème 6 : Harmonisation des critères de décision (attribution) des CAL). Le document prévoira que ces indicateurs constituent des seuils d'intervention de l'action publique et non des critères d'exclusion.

Implications en termes d'évolution législative et réglementaire

- Prévoir un dispositif de contrôle rapproché de la mise en œuvre du dispositif.
- Rendre possible le fait de déterminer localement un taux d'effort maximal et un reste à vivre minimal.

Modalités et calendrier de mise en œuvre

N/A

Lien avec d'autres propositions

- Proposition 1.2 « Définir à l'échelle intercommunale un système de cotation de la demande transparent »
- Proposition 1.4 « Définir à l'échelle intercommunale des indicateurs qualifiant l'offre de manière objective, partagée, et transparente et s'en servir pour promouvoir la mixité sociale par des actions positives »
- Proposition 1.5 « Créer une commission inter-partenaires d'examen des demandes très urgentes et/ou des situations bloquées »
- Proposition 1.7 « Harmoniser les critères mis en œuvre par les CAL en matière de taux d'effort et de reste à vivre »
- Proposition 1.10 « Améliorer le fonctionnement des contingents de réservation »
- Proposition 2.4 « Inscrire dans la loi la possibilité d'expérimenter la « location choisie »
- Proposition 3.1 « Permettre l'émergence d'une gouvernance intercommunale de la politique d'attribution, volet de la politique locale de l'habitat »
- Proposition 3.2 « Structurer le volet « Attribution de logements sociaux » de la politique locale de l'habitat »

1.7 Harmoniser les critères mis en œuvre par les CAL en matière de taux d'effort et de reste à vivre

Constat et problématique soulevée

L'inégalité de traitement de demandeurs qui sont dans des situations analogues est relevée comme l'un des défauts majeurs du système actuel. Est donc ressentie la nécessité d'encadrer les jurisprudences des CAL pour que, sur un territoire donné, les règles soient les mêmes, sans préjudice de l'examen individuel de la situation des demandeurs eu égard au logement dont l'attribution est proposée.

Certains, comme ATD Quart Monde et Habitat et Humanisme soulèvent la question de l'appréciation économique des demandes de logements sociaux au travers du taux d'effort, défini par l'arrêté du 10 mars 2011 pris en application de l'article R441-3-1 du CCH et proposent de définir des règles nouvelles :

- Abaisser le taux d'effort à 25 % en incluant la charge globale du logement et en déduisant de cette charge les aides au logement ;
- Coupler la logique du taux d'effort avec celle du reste à vivre ;
- Renverser la logique de reste à vivre avec le « disponible pour habiter ».

Description de la proposition

Harmoniser les critères mis en œuvre par les CAL en matière de taux d'effort et de reste à vivre :

- Poser dans les textes des références pour une harmonisation des taux d'effort et des restes à vivre utilisés par les CAL pour un logement équivalent.
- Fixer au niveau de la gouvernance territoriale le taux d'effort maximum ou une fourchette de taux d'effort à appliquer par les bailleurs présents sur son territoire de compétence.

Les taux d'effort et/ou reste à vivre ainsi fixés n'ont d'effet automatique, ni dans le sens d'une acceptation de la candidature, ni dans le sens d'un refus de l'attribution proposée. C'est bien au vu d'une analyse fine de la situation des demandeurs eu égard au logement dont l'attribution est proposée que la CAL doit prendre sa décision. Si elle décide de ne pas prononcer l'attribution de ce logement à ce

ménage (refus ou ajournement), le bailleur se doit d'étudier la possibilité de proposer un autre logement correspondant mieux au ménage dans les meilleurs délais, en fonction de l'offre disponible.

Expériences ou bonnes pratiques associées

Aujourd'hui, les groupes de travail n'ont pas fait état de pratiques précises qui iraient en ce sens (ATD Quart Monde et Habitat et Humanisme notent cependant que certains bailleurs ont abaissé le taux d'effort à 25%).

Bénéfices attendus

Affiner les outils à disposition du bailleur pour apprécier la situation économique du demandeur de logements sociaux ; notamment, coupler le taux d'effort à la technique du reste à vivre pourrait être plus adapté pour des publics fragilisés.

Limites anticipées et points d'attention

- Technicité haute du sujet, qui aujourd'hui n'a pas bénéficié de toute l'expertise nécessaire.
- Les règles devront être précises, de façon à pouvoir être aisément appliquées et facilement contrôlées. L'objectif est de garantir sur ce point l'égalité de traitement des demandeurs en développant un système qui tienne compte des différences locales.
- La prise en compte du taux d'effort et reste à vivre, même s'ils bénéficient à terme d'une définition claire, stable, et bien connue, ne dispense pas la CAL d'une approche qualitative suffisante de la demande.

Conditions de réussite

La seconde proposition nécessite une expertise juridique pour déterminer dans quelles conditions il serait possible de recourir à cette notion de reste à vivre et notamment s'il serait possible de renvoyer à une définition existante.

Implications en termes d'évolution législative et réglementaire

Il ne semble pas, sous réserve de l'avis du Conseil d'Etat, nécessaire de modifier la partie législative du Code de la Construction et de l'Habitation (CCH) pour permettre à la gouvernance territoriale de fixer elle-même le taux d'effort ; quant à un encadrement du reste à vivre, le Conseil d'Etat l'a jusqu'alors considéré comme impossible au niveau réglementaire ; la question devra donc lui être à nouveau soumise.

En tout cas, la partie réglementaire du CCH devrait être complétée.

Modalités et calendrier de mise en œuvre

Publication de la loi.

Lien avec d'autres propositions

- Proposition 1.2 « Définir à l'échelle intercommunale un système de cotation de la demande transparent »
- Proposition 1.6 « Sélectionner les candidats présentés en CAL de manière objective »
- Proposition 1.10 « Améliorer le fonctionnement des contingents de réservation »
- Proposition 2.2 « Définir le contenu de l'information à laquelle a droit le demandeur »

1.8 Fixer le délai anormalement long au niveau intercommunal

Constat et problématique soulevée

Avec la loi du 5 mars 2007, l'État devient le garant du droit à un logement décent et indépendant mentionné à l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 1990, lui imposant une obligation de résultat, par opposition aux obligations de moyens résultant des textes précédents.

Une évolution du droit au logement opposable est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012. Les demandeurs en « délai anormalement long » reconnus prioritaires et auxquels aucun logement n'est attribué dans le délai légal pourront dorénavant faire jouer la garantie de l'État. Ce délai est fixé dans chaque département par arrêté préfectoral.

Description de la proposition

La fixation du délai anormalement long est effectuée ;

- Sur la base de critères objectifs tirés de l'observation de la tension du marché sur le territoire et des délais réels d'attribution ;
- En fonction de la typologie de logement ;
- Au niveau intercommunal (avec possibilité de le différencier selon les secteurs).

Le délai anormalement long est fixé par la gouvernance intercommunale si elle prend la responsabilité du DALO, après avis conforme du préfet, l'Etat restant en tout état de cause garant du droit au logement et devant vérifier l'adaptation du délai fixé aux réalités du territoire. Si l'Etat reste responsable des obligations de résultats issues du DALO, il continue de fixer le délai anormalement long, mais après avis de la gouvernance intercommunale.

Cette proposition s'inscrit dans un ensemble de mesures qui visent à confier à la gouvernance intercommunale la responsabilité de fixer les règles relatives à une connaissance exhaustive et partagée de la demande entre tous les réservataires, à la qualification de la demande et à son ordonnancement et les principes d'accès au logement des personnes défavorisées. Le préfet resterait, le cas échéant, responsable de la fixation du délai anormalement long sur les parties du département non couvertes par une intercommunalité ayant la compétence pour adopter le document cadre sur les attributions de logements sociaux.

Expériences ou bonnes pratiques associées

N/A

Bénéfices attendus

Responsabiliser les partenaires locaux sur le relogement des personnes défavorisées et sur la prévention des recours DALO.

Limites anticipées et points d'attention

Aujourd'hui c'est le représentant de l'Etat qui fixe le délai anormalement long dans le département, dont le dépassement rend le demandeur éligible au DALO sous réserve que la commission de médiation le reconnaisse comme prioritaire et urgent. Mais c'est l'Etat qui est responsable du DALO et qui peut engager sa responsabilité pécuniaire devant les tribunaux. Ces deux aspects sont liés.

Point de vigilance : la détermination du responsable de la fixation du délai anormalement long, peut-elle être confiée à une autorité autre que celle qui est responsable du DALO ? Attention à ne pas provoquer une asymétrie du système. Aujourd'hui, celui qui décide du délai est aussi le responsable pécuniaire. Souhaite-t-on conserver cette symétrie/cohérence ou souhaite-t-on la remettre en cause ?

Conditions de réussite

Cette mesure doit faire partie d'un ensemble cohérent de prise de décision, de responsabilité, de gestion. Elle ne peut pas être considérée de façon isolée.

Implications en termes d'évolution législative et réglementaire

Modification au minimum de l'article L. 441-1-4 du CCH; inscription d'une décision dans la partie législative du CCH.

Si à l'avenir le Préfet ne fixe plus le délai anormalement long, il faudra abroger l'ensemble des arrêtés départementaux.

Modalités et calendrier de mise en œuvre

Le calendrier de cette mesure est lié à la définition de la nouvelle gouvernance territoriale pour les attributions de logements sociaux par le projet de loi.

Lien avec d'autres propositions

- Proposition 1.3 « Etablir une liste de critères nationaux de priorité et les principes de fixation des critères locaux et spécifiques à certains réservataires »
- Proposition 1.5 « Créer une commission inter-partenaires d'examen des demandes très urgentes et/ou des situations bloquées »
- Proposition 3.1 « Permettre l'émergence d'une gouvernance intercommunale de la politique d'attribution, volet de la politique locale de l'habitat »

Constat et problématique soulevée

Si pendant longtemps le parc social a constitué une étape vers l'accession à la propriété, la tendance est nettement moins vraie aujourd'hui, une part de plus en plus importante des locataires du parc social effectuant l'essentiel de leur parcours résidentiel dans le parc HLM. Le taux de rotation du parc social en France est ainsi passé de 12% en 1998 à moins de 10 % en 2010⁹⁹, alors qu'un point de rotation vaut environ 40 000 attributions.

Dans la mesure où la satisfaction d'une demande de mutation permet de libérer un logement qui pourrait répondre aux besoins d'un nouvel entrant, tout en aboutissant souvent à une meilleure allocation du parc (même à volume d'attributions constant), les demandes de mutation interne - quoique étant des demandes de logement social comme les autres - méritent une attention particulière.

La demande de mutation interne n'est pas définie dans le code de la construction et de l'habitation (CCH). Elle correspond au fait, pour un ménage locataire d'un logement social, de demander l'attribution d'un autre logement social.

Les motifs de ces demandes peuvent être multiples : inadaptation de la taille du logement suite à évolution de la famille, logement trop cher, trop éloigné géographiquement du lieu de travail, besoin d'un logement adapté au handicap...

Favoriser les mutations internes permet de :

- Traiter les situations d'inadéquation logement – locataire ;
- Rassurer les locataires sur les possibilités de changer de logement ;
- Optimiser l'occupation du parc ;
- Favoriser la mixité sociale ;
- Renforcer la mobilité géographique en période de crise.

La procédure de demande et la procédure d'attribution sont en tout point identiques à celles qui sont imposées pour une demande de logement social, ce qui

⁹⁹ MEEDDM, Le parc locatif des bailleurs sociaux au 1er janvier 2011.

peut selon certains acteurs avoir pour effet de faire obstacle aux mutations internes au parc social.

Description de la proposition

Définir des règles pour favoriser les mutations internes

Pour traiter les demandes de mutations internes au parc social, il est proposé que l'organe de gouvernance territorial définisse :

- un objectif de x % d'attributions dédiées sur son territoire ;
- un système de hiérarchisation de la demande adaptée pouvant comporter des critères ou des pondérations différents de la grille de cotation de droit commun.

Ainsi, pour x% des logements sociaux libérés, les candidats sont sélectionnés parmi le vivier des demandeurs de mutation et ordonnancés à partir de la grille de cotation *ad hoc*.

Pour atteindre l'objectif de mutations qu'elle a fixé :

- Soit des conventions inter-bailleurs et avec les réservataires sont conclues obligatoirement, à l'échelle intercommunale, afin d'organiser les mutations internes, en précisant la procédure à suivre, les critères de priorité, ainsi que les modalités d'information des candidats. Pour les contingents qui ne sont pas gérés en flux, les réservataires acceptent, dans le cadre de la convention, des échanges pour un tour de logements avec d'autres contingents à l'occasion de congés donnés pour cause de mutation ; un logement libéré relevant de leur contingent est attribué à un demandeur quittant un logement ne relevant pas de leur contingent, avec en contrepartie la possibilité de désigner des candidats sur le logement quitté relevant d'un autre contingent ;
- Soit la gouvernance autorise les bailleurs sociaux à procéder aux mutations en préemptant une partie des contingents de réservations à hauteur de l'objectif, sachant que, pour chaque contingent, le nombre de logements préemptés pour procéder à ces mutations ne peut excéder le nombre de logements libérés par des personnes quittant leur logement en vue d'une mutation.

La gouvernance fixe aussi des objectifs qualitatifs concernant les mutations à objectif social (locataires en suroccupation manifeste ou dont la dépense de logement excède les capacités contributives). Ces objectifs peuvent être pris en compte dans l'accord intercommunal d'attributions.

Pour les mutations internes effectuées dans le cadre de conventions intercommunales, inter-bailleurs et inter-réservataires, il peut être fait exception à la règle de présentation de 3 candidats en CAL. Autrement dit, dans ce cas, un seul dossier pourra être présenté en CAL.

Expériences ou bonnes pratiques associées

Certains territoires ont favorisé le traitement des mutations internes, sans pour autant en l'état de la réglementation, pouvoir les prioriser.

Ainsi, la Ville de Paris a adopté en juin 2009 une charte des mutations qui définit des mesures et des dispositifs visant à accroître le nombre de mutations internes et permettre une meilleure adéquation des logements à la situation des locataires.

Bénéfices attendus

Cette proposition vise à accélérer le traitement des demandes de mutation interne en les traitant de façon isolée.

Limites anticipées et points d'attention

Le contingentement du parc social est parfois un frein aux mutations internes car ces dernières nécessitent des accords avec les réservataires et ces accords peuvent être techniquement difficiles à mettre en œuvre.

La question des réservataires devra être traitée obligatoirement selon l'un des deux systèmes proposés et de préférence par convention, si l'on veut introduire de la fluidité dans le parc social.

Conditions de réussite

Le contingentement du parc social est parfois un frein aux mutations internes car ces dernières nécessitent des accords avec les réservataires et que ces accords peuvent être techniquement difficiles à mettre en œuvre.

Implications en termes d'évolution législative et réglementaire

Disposition à introduire au niveau législatif : modification de l'article L. 441-1 du CCH.

Modalités et calendrier de mise en œuvre

Délai de publication de la loi.

Lien avec d'autres propositions

- Proposition 1.10 « Améliorer le fonctionnement des contingents de réservation »
- Proposition 2.6 « Expérimenter des bourses d' « échanges » de logements pour favoriser les mutations internes »
- Proposition 4.10 « Elaborer des conventions intercommunales, inter-bailleurs et avec les réservataires, organisant les mutations internes »

1.10 Améliorer le fonctionnement des contingents de réservation

Constat et problématique soulevée

Le parc locatif social fait l'objet de réservations de logement¹⁰⁰ qui sont :

- soit obligatoires pour le contingent de l'Etat « personnes prioritaires » qui s'applique sur l'ensemble du parc ayant fait l'objet d'un concours financier de l'Etat conventionné à l'APL ou non (parc HLM) ou conventionné (SEM). Le préfet peut disposer d'au plus 30 % des logements livrés ou remis à la location y compris contingent « fonctionnaires » égal au plus à 5 % au plus, soit 25 % pour les personnes défavorisées quand il utilise 5% pour les fonctionnaires. Il est possible, dans la limite du total de 30 %, que le % de logements réservés pour les personnes défavorisées soit supérieur à 25 %. Il est également possible dans l'usage qui est fait des réservations de faire jouer la fongibilité mais seulement dans le sens d'affecter plus de logement aux personnes défavorisées.
- soit conventionnels et contrepartie des financements et garanties accordés pour collectivités locales et leurs groupements, Action Logement, Etat « fonctionnaires », autres réservataires,
- les bailleurs disposent du parc résiduel non réservé pour lequel ils exercent eux-mêmes la prérogative afférente au droit de réservation. Ils disposent aussi de fait dans les mêmes conditions des logements dits « rendus pour un tour », c'est-à-dire des logements dont l'attribution à un candidat présenté par le réservataire de ces logements n'a pas été possible.

Le système des contingents n'est pas lisible pour les demandeurs. Il peut induire des lourdeurs et des rigidités qui nuisent à l'efficacité du dispositif global. Si celui-ci n'est pas remis en cause par la concertation, dans le souci de ne pas déstabiliser un élément indispensable au financement du logement social, il convient toutefois de rendre son fonctionnement plus transparent.

Faut-il envisager une mutualisation de la gestion de certains contingents (Etat, collectivités territoriales) ?

¹⁰⁰ Définition du droit de réservation : La réservation de logements permet d'obtenir la mise à la disposition du réservataire de logements livrés ou remis à la location, afin que ce réservataire présente des candidats à l'attribution de ces logements.

Description de la proposition

Conserver le système des contingents en précisant les modalités d'utilisation des droits de réservation et les obligations imparties aux réservataires¹⁰¹ :

- Afin que la base nationale reflète en permanence l'état réel de la demande, les réservataires ont l'obligation d'enregistrer l'ensemble des demandes qui leur sont présentées, en temps réel, dans le système national d'enregistrement (SNE), l'obligation étant limitée aux demandes des salariés des entreprises cotisantes pour Action Logement.

Des systèmes de partage de la connaissance et de la gestion de la demande devant se déployer sur tous les territoires (cf. fiche n°1.1), Action Logement, pour éviter les surcoûts, participera au dispositif par le biais des fichiers partagés, au fur et à mesure de leur déploiement. Dans l'attente, et dès à présent, dans les territoires utilisant directement le système national d'enregistrement, Action Logement s'engage à orienter les salariés, dès leur première demande de logement, vers un centre d'enregistrement existant.

- Les bailleurs doivent systématiquement radier dans le SNE toute demande ayant fait l'objet d'une attribution de logement dès la signature du bail.
- De façon à garantir les droits ouverts par le délai anormalement long, les réservataires doivent enregistrer les demandes dès que celles-ci sont déposées, sans chercher à les « stocker ».

L'ensemble des acteurs impliqués dans l'attribution (bailleurs et réservataires) a les obligations suivantes :

1. Participer au service d'information, d'enregistrement et d'accueil créé au niveau intercommunal, ce qui se traduit par :
 - o le respect de la charte relative au contenu de l'information délivrée aux demandeurs qui comporte un socle commun d'information harmonisé, ce qui ne fait pas obstacle à ce que les réservataires délivrent, en plus, une information concernant leurs capacités à répondre à la demande - sur leur propre contingent ;
 - o le partage et la centralisation de l'information sur l'ensemble du parc, sur l'ensemble des demandeurs, indispensable pour donner aux demandeurs une vue globale sur le marché local et sur l'état d'avancement de leur dossier, et leur permettre d'adapter leur stratégie.

¹⁰¹ Certaines obligations ne sont que l'application de règles existant déjà dans le droit positif mais non respectées, d'autres résultent des mesures nouvelles proposées par les groupes de travail.

2. Participer au système de cotation de la demande :
 - o en concourant à la fixation de la pondération locale des critères nationaux, des critères locaux de priorité et des critères spécifiques à certains réservataires ;
 - o pour Action Logement, en définissant ses propres critères en lien avec la gouvernance locale.
3. Participer au logement des personnes prioritaires détectées par le système de cotation dans des proportions et selon des modalités (labellisation, mutualisation ou répartition selon un accord collectif) définies au niveau intercommunal et actées par la gouvernance intercommunale ;
 - o pour le contingent préfectoral « personnes prioritaires », cela ne change pas sa destination qui est d'ores et déjà exclusivement celle-ci, sous réserve des obligations résultant de textes législatifs et réglementaires (exemple : opérations de RHI) ; les conventions entre l'Etat et les bailleurs concernant les modalités d'utilisation de ce contingent devront être rendues compatibles avec le document cadre sur les attributions adopté par la gouvernance intercommunale ;
 - o pour le contingent des collectivités territoriales et des bailleurs sociaux (selon décision de la gouvernance locale), cela se traduit par l'obligation de prendre en compte les priorités nationales et les priorités locales définies au niveau intercommunal ;

Selon les territoires, les contingents de l'Etat et des collectivités territoriales pourront être mutualisés, de façon à faciliter le rapprochement de l'offre et de la demande.
 - o pour Action logement, cela se traduit par l'obligation de prendre en compte les priorités nationales et locales pour une part de ses attributions, le reste étant attribué selon ses critères propres exclusivement ; la pondération des différents types de critères étant fixée au niveau intercommunal avec possibilité de surpondération de certains d'entre eux en cas d'événement ponctuel le nécessitant (exemple : implantation d'une entreprise).
4. Respecter les règles relatives au rapprochement de l'offre et de la demande pré-CAL : sélection des demandes présentées en CAL par croisement de la grille de cotation de la demande et des indicateurs qualifiant l'offre (taille du logement, niveau de loyer, accessible ou non aux personnes à mobilité réduite).
5. Respecter la règle de présentation en CAL de trois candidats (sauf pour les ménages DALO et sauf exception décidée par la gouvernance intercommunale), dans un ordre proposé à la CAL mais qu'elle peut modifier en fonction des critères d'ajustement applicables et fixés au niveau intercommunal.
6. Participer à la fourniture d'une palette de solutions adaptées mise à la disposition de la commission d'examen des demandes très urgentes.

7. Participer à la mise en œuvre d'un dispositif favorisant les mutations inter-bailleurs au niveau intercommunal.

La mutualisation de contingents sur la base du volontariat des réservataires est à encourager dans la mesure où elle introduit plus de souplesse et facilite la satisfaction de la demande. Elle peut notamment concerner le contingent préfectoral et les contingents de l'intercommunalité et des communes membres et être assortie d'une gestion commune.

Expériences ou bonnes pratiques associées

Rennes Métropole, pour la mutualisation des contingents Etat-collectivités

Bénéfices attendus

Les modifications apportées au fonctionnement des contingents constituent des conditions de réussite de plusieurs des propositions centrales de la concertation.

Limites anticipées et points d'attention

N/A

Conditions de réussite

Dans le contexte nouveau où un système de cotation de la demande facilite la labellisation de l'éligibilité des demandeurs aux différents contingents, la mise en place d'une gestion en flux des différents contingents ou au moins des contingents du préfet (« mal-logés ») et des collectivités territoriales favoriserait la réussite du nouveau dispositif.

La gestion en flux peut être assortie d'une mise en commun de ces derniers pour proposer les candidats prioritaires à la CAL (délégation du contingent préfectoral à l'intercommunalité).

Implications en termes d'évolution législative et réglementaire

Une disposition législative pour rendre obligatoire l'enregistrement de la demande par tous les réservataires.

Le contenu et les modalités des règles nouvelles seront fixés par le document cadre adopté par la gouvernance intercommunale, dans le respect de principes fixés au niveau national.

Modalités et calendrier de mise en œuvre

Délai de publication de la loi.

Lien avec d'autres propositions

- Proposition 1.2 « Définir à l'échelle intercommunale un système de cotation de la demande transparent »
- Proposition 1.3 « Etablir une liste de critères nationaux de priorité et les principes de fixation des critères locaux et spécifiques à certains réservataires »
- Proposition 1.6 « Sélectionner les candidats présentés en CAL de manière objective »
- Proposition 1.7 « Harmoniser les critères mis en œuvre par les CAL en matière de taux d'effort et de reste à vivre »
- Proposition 1.9 « Définir des règles pour favoriser les mutations internes »
- Proposition 2.1 « Mettre en place un service partagé d'information, d'enregistrement et d'accueil des demandeurs, placé sous la responsabilité de l'organe de gouvernance intercommunal - et éventuellement la Métropole de Paris pour l'Ile-de-France »
- Proposition 2.3 « Améliorer le processus d'enregistrement des demandes »

Groupe 2

**« L'amélioration du service rendu aux demandeurs : une meilleure information, simplicité, transparence et équité des procédures »
présidé par Monique Vuillat et Claude Jeannerot**

- 2.1** Mettre en place un service partagé d'information, d'enregistrement et d'accueil des demandeurs, placé sous la responsabilité de l'organe de gouvernance intercommunal – et éventuellement la Métropole de Paris pour l'Ile-de-France
- 2.2** Définir le contenu de l'information à laquelle a droit le demandeur
- 2.3** Améliorer le processus d'enregistrement des demandes
- 2.4** Inscrire dans la loi la possibilité d'expérimenter la « location choisie »
- 2.5** Prévenir les discriminations dans l'accès au logement social : mobiliser les acteurs et engager une dynamique de changement des pratiques par des actions de formation
- 2.6** Expérimenter des bourses d' « échanges » de logement pour favoriser les mutations internes

2.1 Mettre en place un service partagé d'information, d'enregistrement et d'accueil des demandeurs, placé sous la responsabilité de l'organe de gouvernance intercommunal – et éventuellement de la Métropole de Paris pour l'Ile-de-France

Constat et problématique soulevée

La réforme du 25 mars 2009 s'est attachée à :

- Simplifier le dépôt de la demande par le passage d'un numéro unique à une demande unique. Ainsi, le demandeur ne fait qu'une seule demande de logement social sur son territoire, par le biais d'un formulaire CERFA unique, auprès d'un service d'enregistrement. Le dépôt entraîne alors la délivrance du numéro unique départemental (ou régional pour l'Ile-de-France) ; la liste des pièces justificatives est unifiée au plan national ;
- Assurer une plus grande transparence par le partage des informations relatives aux demandes du territoire entre tous les services d'enregistrement, et la possibilité pour ces derniers de traiter les demandes, même s'ils ne les ont pas eux-mêmes enregistrées ;
- Permettre l'identification, le plus en amont possible et le plus précisément, des caractéristiques et les besoins des ménages demandeurs par rapport aux critères de priorité.

Mais elle n'a que partiellement atteint ses objectifs, soit en raison de mauvaises pratiques, soit en raison de son caractère limité :

1. Les pratiques ne répondant pas aux objectifs de la loi :

- D'une part, le partage de la connaissance qualitative et quantitative des demandes de logement social est encore limité par l'enregistrement partiel, et parfois tardif, des demandes déposées auprès des services enregistreurs et le fait que les attributions ne se traduisent pas toujours par une radiation de la demande ;
- D'autre part, les garanties accordées par le législateur aux demandeurs au travers du délai anormalement long sont atteintes par un enregistrement de la demande parfois différé par rapport au dépôt, empêchant l'ancienneté de la demande d'être mesurée réellement.

2. Les limites de la réforme de 2009 :

- La simplification des démarches est relativisée par la nécessité pour le demandeur de dupliquer son dossier d'instruction (pièces justificatives) auprès des bailleurs et des réservataires supposés pouvoir s'en saisir ;
- L'absence de connaissance par le demandeur de l'état d'avancement des dossiers : les ménages n'ont toujours pas de visibilité sur les suites données (ou non) à leur demande et attendent passivement une éventuelle proposition ;
- L'absence de garantie qu'une demande est prise en compte en vue d'être traitée.

Dans ces conditions, la création d'un service d'information, d'enregistrement, et d'accueil des demandeurs, apparaît nécessaire, d'une part, pour rendre le processus d'attribution lisible pour le demandeur ; d'autre part, pour informer les demandeurs sur l'état d'avancement de leur demande.

Quel est le rôle d'un tel service ? Qui est responsable de son organisation ? Quels acteurs peuvent le mettre en place ? Quel niveau d'information donner aux demandeurs ?

Description de la proposition

Mettre en place un service partagé d'information, d'enregistrement et d'accueil, placé sous l'égide de l'organe de gouvernance intercommunal - et éventuellement de la Métropole de Paris pour l'Ile-de-France.

Son rôle est d'accueillir le demandeur, de l'informer, de le conseiller, d'enregistrer sa demande, et de lui proposer un accompagnement individualisé.

Les informations dont dispose le demandeur sont définies et harmonisées.

En termes de gouvernance, il revient à l'organe de gouvernance intercommunal¹⁰² d'organiser sur son territoire ce service auquel participe tout acteur impliqué dans l'attribution des logements sociaux (bailleurs, collectivités et autres réservataires - collecteurs - Etat) dans des proportions négociées avec la gouvernance locale. Il est régi par des règles de fonctionnement communes et harmonisées et comporte un socle minimum incompressible.

Il revient à l'organe de gouvernance territorial d'organiser la mise en place du service d'information, d'enregistrement, et d'accueil. Les fonctions du service peuvent s'appuyer sur le fichier partagé de gestion de la demande créé au niveau départemental ou régional.

¹⁰² Pour l'Ile-de-France, la proposition 3.1 « Permettre l'émergence d'un organe de gouvernance de la politique locale de l'habitat » propose une gouvernance par la Métropole de Paris et intercommunale sur le reste de la région.

On distingue deux niveaux de service rendu au demandeur, les fonctions de base et les fonctions avancées. Tous les guichets doivent fournir les fonctions de base selon des modalités qui constituent une amélioration par rapport au système actuel. Les fonctions avancées sont proposées par un ou des guichets communs à créer ou par des guichets existants avec dans les deux cas un financement mutualisé par les partenaires.

1. Son rôle est d'accueillir le demandeur, de l'informer, de le conseiller, d'enregistrer sa demande, et de lui proposer un accompagnement individualisé

1.1. Accueil

Fonctions de base : elles consistent à proposer un accueil physique, qualifié et professionnalisé aux demandeurs, qu'ils aient fait leur demande par internet ou non, et aux personnes qui n'ont pas encore déposé de demande, et de mettre à leur disposition :

- des informations (cf. point 2.) ;
- une aide pour remplir le formulaire de demande, constituer et fiabiliser le dossier.

Fonctions avancées fournies par le ou les guichets communs accessibles à tous :

- la possibilité d'avoir des entretiens individuels et des conseils dans l'élaboration des choix du demandeur ;
- un accompagnement individualisé, visant à aider les demandeurs qui le souhaitent à construire leur projet résidentiel et à suivre le traitement de leur dossier à toutes les étapes ;
- pour les personnes fragiles, une orientation vers les services pouvant fournir un accompagnement social.

1.2. L'enregistrement de la demande dans le fichier partagé ou le fichier du Système national d'enregistrement (voir fiche sur l'amélioration du processus d'enregistrement de la demande):

L'ensemble des améliorations permet de garantir que les demandes sont enregistrées dans les plus brefs délais directement dans le SNE ou dans un fichier partagé et que l'attestation avec le numéro unique est envoyée dans le délai réglementaire d'un mois.

1.3. La vérification des éléments déclarés lors du dépôt de la demande et la qualification de la demande:

Le contrôle de l'existence de la pièce d'identité ou du titre de séjour conditionnant le dépôt de la demande est effectué.

Par ailleurs, la qualification de la demande peut intervenir à un stade différent selon les acteurs qui enregistrent la demande et selon les territoires, notamment en fonction du nombre de demandes concernées.

Toutefois, une qualification précoce, quand elle est possible, permet que la connaissance partagée de la demande porte sur une demande exploitable.

Le guichet commun peut contribuer, selon les choix locaux, à fiabiliser le dossier du demandeur, par exemple en faisant une première vérification des pièces justificatives¹⁰³, qui seront exploitées plus finement lors de l'instruction de la demande.

1.4. La dématérialisation des pièces justificatives² ou tout autre système permettant que ces pièces soient mises à la disposition des acteurs sans que le demandeur ait à les dupliquer

Cette fonction qui correspond à la principale lacune de la réforme de 2009, est une fonction de base qui doit être mise en place par tous les guichets enregistreurs selon des modalités à définir localement.

1.5. Le suivi des demandes

Le nouveau dispositif doit apporter la garantie que toutes les demandes soient connues des organismes/partenaires, envoyées au SNE, et traitées dans des délais normaux. Le gestionnaire du fichier partagé ou le gestionnaire local du SNE peut se voir confier un rôle de régulation sur ces points.

2. Les informations dont dispose le demandeur sont définies et harmonisées

La nature et le degré de l'information donnée aux demandeurs sont harmonisés d'un guichet à l'autre. Tous les guichets doivent pouvoir informer le demandeur sur l'organisation mise en place pour gérer les demandes. Toutefois, cela ne fait pas obstacle à ce que les réservataires donnent aux demandeurs qui s'adressent à eux des informations sur leur parc de logements réservés. Le (ou les) guichet(s) commun(s) délivre quant à lui une information globale permettant aux demandeurs de cerner la part prise par les différents acteurs dans le processus et orientant le cas échéant les demandeurs vers les guichets des réservataires.

Le contenu de l'information donnée au demandeur aux différents moments de la vie de la demande fait l'objet de la fiche 2.2.

Sur chaque territoire, l'information est accessible par deux voies distinctes :

- Aux guichets/points d'accueil ;
- Via un télé-service.

¹⁰³ Il s'agit ici des pièces justificatives constituant le dossier et non de la pièce d'identité ou du titre de séjour devant être déposée au même moment que la demande.

Les demandeurs disposent en outre d'informations sur :

- La répartition du parc entre les différents acteurs du logement locatif social (Etat, collectivités, bailleurs, Action Logement),
- Le processus de traitement de la demande,
- Le parc réservé, sa localisation, ses caractéristiques ...

3. En termes de gouvernance, il revient à l'organe de gouvernance intercommunal d'organiser sur son territoire ce service auquel participe tout acteur impliqué dans l'attribution des logements sociaux (bailleurs, collectivités et leurs groupements, collecteurs et autres réservataires, Etat) dans des proportions négociées avec la gouvernance locale. Il est régi par des règles de fonctionnement communes et harmonisées et comporte un socle minimum incompressible

Le service d'information, d'enregistrement, et d'accueil est placé sous la responsabilité de l'organe de gouvernance intercommunal. C'est à lui qu'il appartient de préciser les missions de ce service et de définir les modalités concrètes d'organisation sur son territoire :

- les guichets/lieux d'accueil ouverts au public et leur répartition sur le territoire ;
- les règles communes à mettre en place et le socle de missions minimal à proposer ;
- les équipes dédiées et le niveau de qualification exigé pour l'accueil et l'accompagnement individualisé dans le ou les guichets communs ;
- les différents niveaux de service rendu selon les acteurs et les guichets ;
- les moyens à mutualiser pour créer le ou les guichets communs ;
- la mise en place d'un site internet dédié aux demandeurs ;
- les modalités d'évaluation du service.

Sa mise en place implique tous les acteurs du logement social (bailleurs, réservataires) qui s'engagent à partager l'information disponible sur l'ensemble du parc et sur l'ensemble des demandeurs.

Un lien est établi entre le service d'information, d'enregistrement et d'accueil et les services sociaux du Conseil Général.

Pour ce qui est de la répartition des rôles de chacun, devra être considérée la place de l'ANIL et des ADIL dans le dispositif.

Expériences ou bonnes pratiques associées

- Pôle « Habitat social » de Grenoble.

Bénéfices attendus

- Rendre la procédure plus simple et plus lisible pour le demandeur ;
- Garantir au demandeur que sa demande soit enregistrée au moment du dépôt ;
- Eviter au demandeur d'avoir à dupliquer son dossier d'instruction et les pièces justificatives qui y sont liées auprès des bailleurs et des réservataires supposés pouvoir s'en saisir ;
- Fiabiliser et qualifier les demandes déposées ;
- Permettre au demandeur de connaître l'état d'avancement de son dossier ;
- Créer les conditions pour que le demandeur puisse faire des « choix éclairés ».

Limites anticipées et points d'attention

- Le principe de l'amélioration du service rendu s'applique à l'ensemble du territoire national. Toutefois, il est possible de prévoir une adaptation en fonction des réalités du territoire sans toutefois pouvoir descendre en deçà des fonctions de base définies ci-dessus.
- Il convient de trouver le juste équilibre entre, service de la qualité professionnalisé et un service de proximité :
 - o *Dans le cas où peu de guichets seraient ouverts* : veiller à ce que ce service soit effectivement accessible à l'ensemble des demandeurs du territoire ;
 - o *Dans le cas où de nombreux guichets seraient ouverts* : veiller à ce que le niveau de service proposé soit harmonisé à l'échelle intercommunale (en termes d'information délivrée et de qualification du personnel), les fonctions avancées pouvant néanmoins être assurées par le ou les guichets communs.
- La mise en place du service partagé par la gouvernance territoriale intégrera la question du coût global et celle de la prise en charge du financement

Conditions de réussite

- L'ensemble des acteurs impliqués dans l'attribution (bailleurs et réservataires) doit effectivement partager et centraliser l'information sur l'ensemble du parc, sur l'ensemble des demandeurs, sous la coordination de la gouvernance territoriale. Cela signifie concrètement qu'ils doivent s'engager à transmettre au dispositif partagé les informations nécessaires à la constitution du « socle de données » du service d'information, d'enregistrement et d'accueil ;
- De façon à garantir les droits ouverts par le délai anormalement long, les réservataires doivent enregistrer les demandes dès que celles-ci sont déposées.

La réforme n'aura l'effet escompté que si, au-delà des principes et objectifs fixés par la loi, les acteurs s'en saisissent résolument sur les territoires pour donner à ce nouveau droit à l'information toute son effectivité. Ceci suppose que les modalités de mise en œuvre puissent être adaptées aux différents contextes.

Implications en termes d'évolution législative et réglementaire

- Conférer à toutes les intercommunalités la compétence Habitat ;
- Prévoir, au sein de la compétence Habitat, un volet Attributions, comportant notamment l'obligation de mettre en place ce service partagé d'information, d'enregistrement et d'accueil ;
- Poser le principe du droit à l'information pour les demandeurs.

Modalités et calendrier de mise en œuvre

Le groupe de travail n'a pas tranché sur ce point, certains membres considérant qu'il faut ne pas fixer de délai afin de permettre aux nouveaux dispositifs de se mettre en place, d'autres considérant qu'il faut une application immédiate afin de créer une dynamique, tout en permettant de progresser graduellement le socle de base étant mis en place tout de suite.

Une solution intermédiaire consisterait en ce que la loi ou le décret prévoie une application dans les meilleurs délais et au plus tard le xxx.

Lien avec d'autres propositions

- Proposition 1.1 « Mettre en place un système de partage de la connaissance et de la gestion de la demande »
- Proposition 1.10 « Améliorer le fonctionnement des contingents de réservation »
- Proposition 2.2 « Définir le contenu de l'information à laquelle a droit le demandeur »
- Proposition 2.3 « Améliorer le processus d'enregistrement des demandes »
- Proposition 2.4 « Inscrire dans la loi la possibilité d'expérimenter la « location choisie » »
- Proposition 3.1 « Permettre l'émergence d'une gouvernance intercommunale de la politique d'attribution, volet de la politique locale de l'habitat »
- Proposition 3.2 « Structurer le volet « Attribution de logements sociaux » de la politique locale de l'habitat »

- Proposition 4.11 « Développer et améliorer l'accompagnement social vers et dans le logement - Favoriser et encadrer les baux glissants dans le parc social »

2.2 Définir le contenu de l'information à laquelle a droit le demandeur

Constat et problématique soulevée

D'aucuns soulignent aujourd'hui la pauvreté des informations dont dispose le demandeur de logement social, au moment du dépôt de sa demande, mais également après, tout au long de la vie de celle-ci. Aujourd'hui, les seules informations certaines que reçoit le demandeur sont son numéro d'enregistrement et la date d'enregistrement de la demande. Mais il n'obtient pas d'information sur la complétude et la recevabilité de son dossier, ni par la suite sur son état d'avancement. Le demandeur, qui « subit » aujourd'hui le processus, ne peut se prononcer qu'à la fin de celui-ci, afin d'accepter ou de refuser l'attribution, sans connaître d'ailleurs nécessairement les implications d'un refus éventuel de sa part, ou de prendre acte d'un refus de la CAL.

Or, la connaissance de plusieurs informations pourrait conduire le demandeur à compléter sa demande, à la modifier, voire à élaborer en toute connaissance de cause une stratégie de recherche de logement pour augmenter ses chances de se voir proposer un logement. Ces informations sont de trois types :

- Des **informations générales d'ordre « national »**, portant sur la réglementation, la procédure d'attribution ;
- Des **informations territorialisées (locales)** sur :
 - o les règles fixées localement par l'organe de gouvernance intercommunal : les critères de priorité, le système de cotation de la demande, et les indicateurs qualifiant l'offre ;
 - o le parc social du territoire (localisation, services de proximité, transports, équipements, niveaux des loyers) et les délais d'attente moyens selon les secteurs ;
 - o le rôle spécifique de chacun des acteurs, leurs logements réservés ou ceux dont ils disposent.
- Des **informations sur l'avancement de son dossier** et le délai estimatif dans lequel elle peut aboutir.

Dès lors, comment améliorer le service rendu au demandeur de logement social ? Quelles informations faut-il lui transmettre pour lui permettre d'exprimer une demande en toute connaissance de causes, d'élaborer une « stratégie » et d'être acteur de sa demande ? Quels sont les canaux de transmission d'information à privilégier ?

Description de la proposition

Définir le contenu de l'information à laquelle a droit le demandeur.

Avant le dépôt de la demande, le demandeur doit pouvoir disposer des informations, mises à sa disposition par le service partagé d'information, d'enregistrement et d'accueil, relatives à :

- **la procédure d'attribution en vigueur, les modalités de remplissage du formulaire de demande, les démarches à accomplir et le parcours de la demande,**
- **les critères de priorité et les barèmes de points correspondants**, pour tout système de cotation existant si celui-ci n'est pas harmonisé sur le territoire entre tous les réservataires,
- **l'organisation mise en place pour gérer les demandes et la contribution des différents acteurs à ce processus,**
- **le parc social du territoire** caractérisé selon les secteurs :
 - o la localisation, les caractéristiques, la typologie et une fourchette des loyers des logements,
 - o le taux de rotation et des indicateurs de délais d'attente dans la mesure du possible,
 - o l'environnement et le quartier (services de proximité, services publics, transports, équipements).

Lors du dépôt de la demande, le demandeur doit pouvoir disposer des informations suivantes :

- **l'accusé de réception** de sa demande, puis l'attestation d'enregistrement de sa demande dans le délai réglementaire d'un mois,
- **les lieux d'accueil disponibles et les autres canaux à sa disposition** pour obtenir de l'information sur sa demande (présentation du service partagé d'information, d'enregistrement et d'accueil),
- **les informations qu'il a transmises via le formulaire de demande.**

Après le dépôt de la demande, au moins lors du renouvellement de la demande, le demandeur doit pouvoir disposer des informations suivantes :

- les **informations du formulaire telles que retenues par les services après qualification de la demande**,
- **le(s) nombre(s) de points affecté(s) à sa demande** par le(s) système(s) d'ordonnancement du territoire et/ou le positionnement de sa demande (dans quel quart, tiers, décile, etc. elle se situe),
- **un délai d'attente approximatif** par rapport à la demande qu'il a déposée, en fonction de chaque système d'ordonnancement et du ou des secteurs dans lesquels il souhaite être logé ; ce délai d'attente pourrait être complété par le nombre de logements, correspondant à la demande, qui se libèrent,
- **les éléments relatifs à tout « événement » sur sa demande** (comme l'examen de son dossier par un partenaire, la demande de pièces complémentaires demandées par un partenaire, la présentation de son dossier en commission d'attribution, le logement et le rang correspondant, etc.),
- **le passage en CAL, la décision de la CAL et le rang** entre les trois candidats présentés sur le logement, l'information sur le rang étant d'autant plus importante que la réforme proposée prévoit de rendre les attributions conditionnelles obligatoires ;
- **les motifs de la CAL, en cas de refus ou d'ajournement, ainsi que les voies de recours (par courrier)**. Il est proposé que les notions de refus et d'ajournement soient définies réglementairement (voir annexe 1) ;
- **les conséquences de son éventuel refus du logement après attribution par la CAL**¹⁰⁴, y compris sur l'ordonnancement de sa demande.

Après l'entrée dans le logement, le demandeur doit pouvoir disposer d'éléments d'information lui permettant une bonne appropriation du logement et de son environnement et de connaître ses droits et ses devoirs (en lien avec le règlement intérieur annexé au bail, qu'il doit signer). Des informations sur la procédure de mutation peuvent également être fournies.

Expériences ou pratiques intéressantes associées

Certaines ADIL (Ille-et-Vilaine, Maine-et-Loire) sont en mesure d'informer sur l'offre locative privée disponible à la location, du fait d'un travail conjoint avec la Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM) et les notaires. L'élargissement de cette pratique est en cours, avec une volonté de l'élargir également à l'offre du parc social, ce qui devrait être facilité par l'existence du répertoire du parc locatif social (RPLS) et un travail conjoint avec les bailleurs sociaux pour connaître les logements libérés.

¹⁰⁴ La gouvernance territoriale encadre les conséquences sur l'ordonnancement de la demande. Les acteurs locaux définissent au sein d'une charte les refus « pénalisants ».

Bénéfices attendus

- Faciliter les démarches du demandeur de logement social et lui offrir une information homogène sur le territoire ;
- Donner les moyens au demandeur d'être « acteur » de sa recherche de logement et d'élaborer une « stratégie » en toute connaissance des implications de ses choix ;
- Favoriser l'exigence de maintenir des demandes « vivantes » et « actualisées » dans le fichier des demandes.

Limites anticipées et points d'attention

- L'information sur l'offre disponible est plus difficile à mettre en place dans les territoires peu tendus où le rythme de rotation des logements est élevé ;
- La communication de toute information relative à l'ordonnancement de la demande et aux délais d'attente doit être accompagnée de l'explication que cette information ne vaut pas engagement d'attribution, mais n'est qu'une indication approximative, et dépend principalement de l'offre de logement compatible ;
- De même, l'information donnée au demandeur sur le fait qu'un réservataire l'a désigné comme candidat, doit être assortie d'une explication claire sur la portée de cette désignation qui n'a pas le pouvoir de la décision finale.

En raison de ces différentes limites, certains participants de la concertation ont exprimé le souhait d'expérimenter le système de la « location choisie », qui permettrait selon eux de répondre à l'exigence d'informations à l'égard du demandeur, sans complexifier la gestion pour les partenaires.

Conditions de réussite

Les conditions de réussite de la transmission de ce contenu harmonisé d'informations dans le cadre du service d'information, d'enregistrement et d'accueil des demandeurs sont :

- Tous les guichets du service d'information et d'accueil doivent être capables d'effectuer un suivi de toutes les demandes enregistrées ;
- Les partenaires doivent donc avoir préalablement établi des règles communes et partagées de recueil et de suivi de ces informations ;
- La mise en place d'un système de partage de la connaissance et de la gestion de la demande sur le territoire est un pré-requis pour transmettre au demandeur une information harmonisée sur le suivi de sa demande ;
- Le contenu des informations délivrées, qui concernent l'ensemble des logements sociaux présents sur son territoire, est établi sous le contrôle de l'organe de

gouvernance intercommunal (informations concernant le patrimoine des bailleurs, les taux de rotation et les délais d'attente) ;

- La mise en place d'un observatoire du parc social par l'instance de gouvernance locale des attributions, associant l'ensemble des partenaires - et notamment les bailleurs - d'un territoire, peut seule permettre de disposer d'une information précise sur l'offre de logements, de la centraliser et de la retransmettre au service d'information, d'accueil et d'enregistrement.

Implications en termes d'évolution législative et réglementaire

Texte réglementaire pour :

- Rendre les attributions conditionnelles obligatoires ;
- Restreindre les refus aux dossiers de candidats irrecevables et les ajournements aux dossiers de candidats incomplets, et définir les notions de refus et d'ajournement.

Modalités et calendrier de mise en œuvre

N/A

Lien avec d'autres propositions

- Proposition 1.1 « Mettre en place un système de partage de la connaissance et de la gestion de la demande »
- Proposition 1.2 « Définir à l'échelle intercommunale un système de cotation de la demande transparent »
- Proposition 1.3 « Etablir une liste de critères nationaux de priorité et les principes de fixation des critères locaux et spécifiques à certains réservataires »
- Proposition 1.7 « Harmoniser les critères mis en œuvre par les CAL en matière de taux d'effort et de reste à vivre »
- Proposition 2.1 « Mettre en place un service partagé d'information, d'enregistrement et d'accueil des demandeurs, placé sous la responsabilité de l'organe de gouvernance intercommunal - et éventuellement la Métropole de Paris pour l'Ile-de-France »
- Proposition 2.3 « Améliorer le processus d'enregistrement des demandes »
- Proposition 2.4 « Inscrire dans la loi la possibilité d'expérimenter la « location choisie » »

- Proposition 3.1 « Permettre l'émergence d'une gouvernance intercommunale de la politique d'attribution, volet de la politique locale de l'habitat »
- Proposition 3.2 « Structurer le volet « Attribution de logements sociaux » de la politique locale de l'habitat »

Annexe 1 : Propositions concernant les décisions de non-attribution prises par les CAL

Les pratiques actuelles

Plusieurs cas de figure donnent lieu à une non-attribution, qualifiée, tantôt de refus, tantôt d'ajournement, les pratiques étant non homogènes, c'est-à-dire que la même situation peut selon les organismes, donner lieu à un refus ou à un ajournement.

1. Le refus (ou rejet de la demande)

Il consiste à refuser explicitement une demande. Le refus peut être motivé :

- soit par le fait que la demande est irrecevable - le demandeur ne remplit pas les conditions d'accès au logement social (dépassement des critères de ressources ou irrégularité du séjour) ;
- soit par d'autres motifs, dont notamment :
 - o l'inadéquation de la taille du ménage à la taille du logement ;
 - o le fait que le dossier soit mis en attente de décision sur la mobilisation de dispositifs (FSL, AVDL, ...) ;
 - o l'insuffisante solvabilité des demandeurs, soit pour le logement considéré et on rejoint le cas précédent, soit dans l'absolu, ce qui équivaut à instaurer un revenu plancher pour l'accès au logement social (illégal).

Le guide de l'USH¹⁰⁵ cite le cas où le bailleur ne dispose pas d'offre correspondant à la demande, qui correspond sans doute à l'hypothèse où un candidat proposé a des caractéristiques totalement inadaptées au logement proposé et où le bailleur n'a pas à disposition un offre adéquate (besoin d'un logement spécifique, par exemple, adapté au handicap ou avec accompagnement médicalisé...).

L'encadrement des critères utilisés par les CAL¹⁰⁶ devrait permettre d'harmoniser les pratiques à cet égard.

¹⁰⁵ Cahier N° 129 – Refuser et ajourner une demande – points de repère juridiques et opérationnels.

¹⁰⁶ Fiche de proposition du groupe 1 « Harmoniser les critères mis en œuvre par les CAL en matière de taux d'effort et de reste à vivre ».

2. L'ajournement

L'ajournement consiste à ne pas attribuer le logement proposé, mais sans rejeter la demande. Le demandeur n'en est pas informé et n'est pas informé des motifs de l'ajournement, ni des chances que sa demande a de prospérer ultérieurement.

Selon le guide de l'USH, l'ajournement correspond à une décision de non-attribution d'un logement à un demandeur par la CAL qui réserve la possibilité d'un réexamen de son dossier en vue d'une attribution ultérieure.

En fait, l'ajournement peut correspondre à un ensemble de situations diverses et non définies, comme par exemple :

- le fait que le dossier ne soit pas complet ou que la CAL ait besoin de précisions ; la demande est ajournée jusqu'à ce que les éléments soient fournis, en vue de l'attribution du logement considéré à la CAL suivante ou d'un logement équivalent dans le meilleur délai possible ;
- le fait que la demande soit proposée en CAL ultérieurement pour un autre logement correspondant mieux à la demande. En pratique, cela signifie que le dossier n'est pas « mis sous la pile ». Mais la nouvelle présentation peut prendre du temps ; elle dépend du mode de traitement de ce type de cas par le réservataire ou le bailleur qui a présenté la demande ajournée ;
- le fait que le demandeur, placé parmi les trois candidats, n'ait pas été retenu par la CAL ; ce problème des 2ème et 3ème candidats fait l'objet de propositions permettant de garantir que les demandes seront traitées dans les plus brefs délais possibles et que les demandeurs seront informés.

Les propositions :

Le groupe de travail n° 2 souhaite que :

- l'ajournement soit défini ;
- les demandeurs dont les demandes sont ajournées en soit informés, ainsi que des motifs de l'ajournement ;
- la non-attribution aux deux candidats présentés en CAL pour un logement donné autres que l'attributaire ne soit pas considérée comme des ajournements.

Considérant que le refus doit être notifié par écrit et motivé et que cette forme de non-attribution offre donc plus de garantie que toute autre forme de non-attribution, il est proposé de **qualifier de refus (avec les exigences d'information et de motivation qui vont de pair) toute décision de non-attribution par la CAL à un demandeur dont la demande est présentée en CAL**, à l'exception de deux cas :

- Le report de la décision d'attribution d'un logement donné, jusqu'à ce que le demandeur ait fourni des éléments manquant dans son dossier ou jusqu'à ce que le FSL ait été mobilisé, le logement considéré étant en quelque sorte réservé

à ce demandeur, dans la limite du délai de relocation d'un mois. Ce cas serait qualifié d'ajournement de la demande et le demandeur en serait informé ;

- La non-attribution aux deux (ou plus) demandeurs dont les demandes sont présentées pour un même logement mais n'ont pas été retenues ; les demandeurs sont informés. Les demandes en question font l'objet d'un traitement rapide.

En outre, l'usage systématique de l'attribution conditionnelle - permettant de désigner plus d'un attributaire, dans un certain ordre, le second devenant attributaire de plein droit si le premier refuse le logement proposé et ainsi de suite - est préconisé.

Enfin, il est proposé que la motivation des refus soit améliorée et que les voies de recours figurent dans la notification.

Annexe 2 : Tableau des informations à transmettre et des modalités envisagées de transmission

Etape de la vie de la demande	Contenu de l'information à laquelle a droit le demandeur	Modalités d'information	Canal d'information possible
Avant le dépôt de la demande	La procédure d'attribution en vigueur, les modalités de remplissage du formulaire de demande, les démarches à accomplir et le parcours de la demande,	Informations accessibles	Guichet Site Internet Dépliant
	Les critères de priorité et les barèmes de points correspondants, pour tout système de cotation existant si celui-ci n'est pas harmonisé sur le territoire entre tous les réservataires,	Informations accessibles	Guichet Site Internet Dépliant
	L'organisation mise en place pour gérer les demandes et la contribution des différents acteurs à ce processus,	Informations accessibles	Guichet Site Internet Dépliant
	Le parc social du territoire : o la localisation, les caractéristiques, la typologie et une fourchette des loyers des logements,	Informations accessibles	Guichet Site Internet
	o le taux de rotation et des indicateurs de délais d'attente dans la mesure du possible,		

	o l'environnement et le quartier (services de proximité, services publics, transports, équipements).		
Lors du dépôt de la demande	L' accusé de réception de sa demande et l'attestation d'enregistrement,	Documents à remettre ou à transmettre	Mail ou courrier
	Les lieux d'accueil disponibles et les autres canaux à sa disposition pour obtenir de l'information sur sa demande (présentation du service partagé d'information, d'enregistrement et d'accueil),	Informations à transmettre	Mail ou courrier (accompagnant par exemple l'accusé de réception)
	Les informations qu'il a transmises via le formulaire de la demande.	Informations accessibles	Guichet Télé-service
Après le dépôt de la demande	Les informations du formulaire telles que retenues par les services après qualification de la demande,	Informations accessible	Guichet Télé-service
	Le(s) nombre(s) de points affecté(s) à sa demande par le(s) système(s) d'ordonnancement du territoire et/ou le positionnement de sa demande (dans quel quart, tiers, décile, etc. elle se situe),	Informations accessibles	Guichet Télé-service
	Un délai d'attente approximatif par rapport à la demande qu'il a déposée, en fonction de chaque système d'ordonnancement et du ou des secteurs dans lesquels il souhaite être logé ; ce délai d'attente pourrait être complété par le nombre de logements, correspondant à la demande, qui se libèrent,	Informations accessibles	Guichet Télé-service
	Les éléments relatifs à tout « événement » sur sa demande (comme l'examen de son dossier par un partenaire, la demande de pièces complémentaires demandées par un partenaire, la présentation de son dossier en commission d'attribution, le logement et le rang correspondant, etc.),	Informations accessibles	Guichet Télé-service
	Le passage en CAL, la décision de la CAL et le rang entre les trois candidats présentés sur le logement,	Informations à transmettre	Mail ou courrier (puis téléservice)
	Les motifs de la CAL, en cas de refus ou d'ajournement, ainsi que les voies de recours,	Information à transmettre	Mail ou courrier (puis téléservice)

	Les conséquences de son éventuel refus du logement après attribution par la CAL , y compris sur l'ordonnancement de sa demande.	Informations à transmettre	Mail ou courrier (puis téléservice)
Après l'entrée dans le logement	Eléments d'information lui permettant une bonne appropriation du logement et de son environnement , et de connaître ses droits et ses devoirs (en lien avec le règlement intérieur annexé au bail, qu'il doit signer). Des informations sur la procédure de mutation peuvent également être fournies.	Informations à transmettre	Courrier

2.3 Améliorer le processus d'enregistrement des demandes

Constat et problématique soulevée

Afin de mieux garantir les droits des demandeurs, l'enregistrement des demandes a fait l'objet de deux réformes majeures durant les vingt dernières années.

La loi n°98-657 instaure l'enregistrement départemental unique, elle entend fiabiliser la date de dépôt de la demande et garantir les droits des demandeurs, leur permettant de saisir la commission de médiation s'ils ne se sont pas vus proposer un logement au terme d'un délai « anormalement long ».

Mais, en raison d'un enregistrement imparfait des données, cette loi est complétée en 2009 par la réforme du système d'enregistrement national¹⁰⁷. Celle-ci établit les principes d'une « demande unique » :

- Toute demande se fait dorénavant par le renseignement d'un formulaire Cerfa identique sur le territoire national ;
- Son dépôt donne lieu à la délivrance d'un numéro unique dans le département ou dans la région en Ile-de-France ;
- Les pièces justificatives (obligatoires et facultatives) à fournir à l'appui de la demande sont listées nationalement (arrêté du 14 juin 2010).

Certes, la réforme de la demande de logement social du 25 mars 2009 a permis un certain nombre de progrès :

- La mise en place d'un nouveau système informatique national d'enregistrement des demandes de logement locatif social (SNE) en mars 2011 rend désormais possible le partage de la connaissance des demandes entre les services enregistreurs ;
- Le demandeur ne dépose désormais qu'une seule fois le formulaire Cerfa, un service enregistreur pouvant s'approprier les informations du formulaire Cerfa enregistrées par un autre service enregistreur.

Néanmoins, un certain nombre de limites persistent car :

- L'enregistrement partiel des informations empêche d'avoir une vision exhaustive des demandes ;

¹⁰⁷ Loi du 25 mars 2009 et décret du 29 avril 2010

- L'enregistrement de la demande ne coïncide pas systématiquement avec le dépôt de la demande de logement social, d'où une mauvaise appréciation des attentes au-delà du délai anormalement long et une atteinte aux garanties accordées par le législateur aux demandeurs ;
- L'unicité du dépôt de la demande n'a pas supprimé la nécessité de dupliquer le dossier et de le fournir à différents guichets.

Dès lors, comment améliorer le processus d'enregistrement des demandes, garantir la connaissance instantanée de l'état réel de la demande, et simplifier les démarches des demandeurs ?

Description de la proposition

Le processus d'enregistrement des demandes est amélioré d'une part, par une meilleure connaissance de l'état réel des demandes, notamment celles en délai anormalement long ; d'autre part, par la simplification des démarches des demandeurs.

1) Pour obtenir une meilleure connaissance de l'état réel de la demande, notamment celles en délai anormalement long :

- a. Tous les réservataires ont l'obligation d'enregistrer l'ensemble des demandes qui leur sont présentées, dans le SNE ;**
- b. Les demandes doivent être enregistrées dans les plus brefs délais dans le SNE pour que la base nationale reflète en permanence l'état réel de la demande ;**
- c. Les demandes sont actualisées par une responsabilisation et un accompagnement accru du demandeur.**

2) Pour simplifier les démarches des demandeurs :

- a. L'enregistrement en ligne est généralisé et se substitue pour les personnes qui le souhaitent aux modes de transmission actuels (dépôt à un guichet ou envoi d'un courrier). Il ne dispense pas de conserver la possibilité d'accueil physique pour les demandeurs. . Il revient à l'organe de gouvernance intercommunal d'organiser le passage à l'enregistrement en ligne.**
- b. la dématérialisation des pièces justificatives (par numérisation notamment) est développée et permet leur partage entre les acteurs afin d'éviter au demandeur de déposer les pièces justificatives auprès de plusieurs guichets.**

1) Pour obtenir une meilleure connaissance de l'état réel de la demande, notamment celles en délai anormalement long :

- a. Tous les réservataires ont l'obligation d'enregistrer l'ensemble des demandes qui leur sont présentées, dans le SNE. Pour Action Logement, celle-ci est limitée aux demandes des salariés des entreprises cotisantes. Ainsi, quel que soit le service enregistreur ou le lieu de dépôt, la demande doit être visible par tous les services enregistreurs.
- b. Les demandes doivent être enregistrées dans les plus brefs délais possibles dans le SNE pour que la base nationale reflète en permanence l'état réel de la demande ;

Pour garantir une connaissance exhaustive des demandes, identifier celles en délai anormalement long, et garantir les droits qui y sont liés , les bailleurs radient systématiquement dans le SNE toute demande ayant fait l'objet d'une attribution, cette radiation étant effectuée par le bailleur qui a attribué le logement, dès la signature du bail.

Comme n'importe quelle autre demande, celles enregistrées en ligne sont toutes réorientées vers la base nationale (soit via l'enregistrement direct dans le SNE, soit via l'enregistrement dans un fichier privatif interfacé avec le SNE, y compris les fichiers partagés).

- c. L'actualisation des demandes est améliorée grâce à une responsabilisation et un accompagnement accrus du demandeur.

Que ce soit via le télé-service ou via les guichets du service partagé d'information, d'accueil et d'enregistrement, le dispositif d'accompagnement individualisé du demandeur doit lui rappeler la nécessité d'actualiser sa demande - et ses pièces justificatives - à tout changement de situation. A cet égard, l'enregistrement en ligne doit favoriser des actualisations plus fréquentes des demandes et des pièces justificatives (cf. infra).

2) Pour simplifier les démarches des demandeurs :

- a. **L'enregistrement en ligne est généralisé et se substitue, pour les personnes qui le souhaitent, aux modes de transmission actuels (dépôt à un guichet ou envoi d'un courrier). Il ne dispense pas de conserver la possibilité d'accueil physique pour les demandeurs. Il revient à l'organe de gouvernance intercommunal d'organiser le passage à l'enregistrement en ligne afin :**

- Que des règles de gestion soient partagées localement par l'ensemble des acteurs du logement social (bailleurs, réservataires) ;
- Qu'un accompagnement individualisé et une information guidée soient proposées aux demandeurs notamment pour remplir le formulaire Cerfa ;

- Que les demandeurs puissent enregistrer leur demande en ligne depuis n'importe quel compte internet ; ou depuis n'importe quel guichet du service d'information, d'enregistrement et d'accueil des demandeurs.

L'enregistrement en ligne fait office de « pré-inscription » qui nécessite, pour valider l'enregistrement de la demande :

- La mise en ligne ou la transmission par le demandeur de la copie d'une pièce d'identité ou du titre de séjour¹⁰⁸ ;
- une procédure de validation de l'existence physique du demandeur, par le biais de l'envoi d'un code de validation, dont la saisie est nécessaire pour enregistrer définitivement la demande de logement social ;
- et la vérification de la cohérence entre les renseignements figurant dans le formulaire et la pièce fournie.

L'organisation de la procédure de validation et de contrôle relève de la gouvernance territoriale.

Remarque : N'est évoqué ici que le contrôle de cohérence lié à la demande en ligne, la vérification de la fiabilité de la demande (question indépendante de celle de l'enregistrement en ligne) est traitée dans la fiche : « Mettre en place un service partagé d'information, d'enregistrement et d'accueil des demandeurs, placé sous la responsabilité de l'organe de gouvernance intercommunal– et éventuellement la Métropole de Paris pour l'Ile-de-France ».

Au niveau national, le site du Ministère de l'Egalité des Territoires et du Logement indique les liens permettant de connaître les lieux où les usagers peuvent enregistrer leurs demandes en ligne ou non :

- les adresses postales des différents sites locaux proposant un accompagnement individualisé ou un télé-service ;
- les adresses IP des sites internet d'enregistrement en ligne développés au niveau des différents territoires.

b. La dématérialisation des pièces justificatives (par numérisation notamment) est développée et permet leur partage entre les acteurs afin d'éviter au demandeur de déposer les pièces justificatives auprès de plusieurs guichets

Les pièces justificatives demandées, pour l'instruction de la demande, doivent pouvoir être numérisées, qu'elles soient jointes à la demande ou adressées ultérieurement :

- celles-ci doivent pouvoir être déposées par exemple, via *monservicepublic.fr* ;
- celles-ci doivent pouvoir être scannées et jointes au dossier dans les guichets du service d'information, d'enregistrement et d'accueil.

¹⁰⁸ Article R. 441-2-3 du CCH.

Ainsi, les pièces justificatives sont partagées par l'ensemble des bailleurs/réservataires/et guichets du service d'information, d'enregistrement et d'accueil des demandeurs.

S'agissant du moment auquel déposer les pièces justificatives nécessaires à l'instruction, il revient à l'organe de gouvernance territorial de le déterminer, en fonction du contexte local :

- *Option 1* : dès le dépôt de la demande, et donc en amont de la cotation de la demande ;
- *Option 2* : plus tard, au moment de l'instruction du dossier en vue d'un éventuel passage en CAL ;
- *Option 3* : à ces deux moments, pour garantir que la cotation de la demande traduise la situation réelle des demandeurs ; et que la demande soit actualisée entre le moment du dépôt du dossier et le passage en CAL.

Le groupe a manifesté une préférence pour l'option 3, en raison de la nécessité de fiabiliser les demandes dont le contenu est partagé ; il n'a toutefois pas tranché, préférant laisser à la gouvernance locale le soin de prendre l'option la plus adaptée au contexte local.

Expériences ou bonnes pratiques associées

Dans certains territoires, les fichiers partagés de la demande permettent d'ores et déjà d'optimiser l'enregistrement des demandes. Par exemple, en Poitou-Charentes, en Côte d'Or, dans les Pays-de-la-Loire, en Alsace et en Haute-Garonne :

- *Il existe une plateforme de partage des pièces justificatives ;*
- *Un télé-service permet de saisir les demandes en ligne ;*
- *Le télé-service propose un système d'aide à la saisie des données dans l'outil.*

Bénéfices attendus

- Simplifier les démarches des demandeurs ;
- Eviter aux demandeurs d'avoir à dupliquer leur dossier et à le fournir à différents guichets supposés pouvoir s'en saisir ;
- Permettre à la base nationale de refléter en permanence l'état réel de la demande ;
- Mieux apprécier le nombre de demandes concernées par le délai anormalement long et garantir les droits ouverts par le législateur à ces demandeurs.

Limites anticipées et points d'attention

- La mise en place de l'enregistrement en ligne demande du temps pour que les territoires puissent s'organiser ; elle suppose, au préalable, de définir les règles communes de gestion des demandes enregistrées en ligne ;
- Pour que les demandes des usagers soient prises en compte et donnent lieu, *in fine*, à une attribution, l'enregistrement des demandes, en ligne ou pas, doit être suivi d'un traitement effectif par un réservataire ou un bailleur en vue d'un passage en CAL.

Conditions de réussite

- L'ensemble des acteurs impliqués dans l'attribution (bailleurs et réservataires) doit effectivement partager et centraliser l'information sur l'ensemble du parc, sur l'ensemble des demandeurs ;
- Les guichets enregistreurs doivent être responsables du contrôle des doublons et de la qualité de la saisie dans la base ;
- De façon à garantir les droits ouverts par le délai anormalement long, les réservataires doivent enregistrer les demandes dès que celles-ci sont déposées ;
- Les guichets du service partagé d'information, d'enregistrement et d'accueil des demandeurs mettent à disposition des bornes rendant accessible le télé-service et informent les demandeurs sur les modalités de l'enregistrement en ligne ;
- De nouvelles fonctions doivent permettre au SNE et aux fichiers partagés de la demande de joindre les pièces justificatives aux demandes et de les partager entre acteurs et réservataires (cette fonction devrait être rendue obligatoire).

Implications en termes d'évolution législative et réglementaire

1) Pour obtenir une meilleure connaissance de l'état réel de la demande, notamment celles en délai anormalement long :

a. Tous les réservataires ont l'obligation d'enregistrer l'ensemble des demandes qui leur sont présentées, dans le SNE.

Il convient de modifier l'article L. 441-2-1 du CCH pour rendre l'enregistrement dans le SNE obligatoire pour tous les réservataires ayant des réservations de logements sur le territoire.

Pour Action Logement, l'obligation serait limitée aux demandes des salariés des entreprises cotisantes.

Cette obligation est cohérente avec la création du service partagé d'information, d'enregistrement et d'accueil, auquel doivent concourir l'ensemble des partenaires. Ils pourront prévoir de confier la fonction d'enregistrement au guichet commun.

b. Les demandes doivent être enregistrées dans les plus brefs délais possibles dans le Système national d'enregistrement pour que la base nationale reflète en permanence l'état réel de la demande.

Si la loi prévoit déjà la communication rapide de l'attestation de numéro unique au demandeur : « Les services et personnes morales mentionnés à l'alinéa précédent enregistrent la demande et communiquent au demandeur une attestation de demande dans le délai maximal d'un mois à compter du dépôt de ladite demande », elle ne prévoit pas en revanche que l'enregistrement dans le SNE doive être fait dès le dépôt de la demande, la règle figurant seulement au niveau réglementaire¹⁰⁹. Elle doit donc être remontée au niveau législatif et assortie de sanctions.

Par ailleurs, il est également essentiel que l'ensemble des informations renseignées dans le CERFA soit enregistré dans le SNE. Cela devrait déjà être le cas en application de l'article R. 441-2-5. Pour lever toute ambiguïté, la nouvelle disposition législative pourrait prévoir que l'enregistrement comporte l'ensemble des informations fournies dans le formulaire de demande de logement social ».

Enfin, l'obligation de radier les demandes ayant fait l'objet d'attributions imparties aux bailleurs ayant attribué les logements, doit également être remontée au niveau législatif.

Des sanctions sont prévues en cas de non-respect de ces dispositions (y compris en cas de non-radiation pour attributions). La difficulté est de pouvoir les mettre en œuvre, puisque par construction, dès lors qu'une demande n'est pas enregistrée, elle n'est pas connue du SNE et des services de l'Etat.

Ce type de comportement est néanmoins amené à disparaître avec la mise en place d'un service partagé d'information, d'enregistrement et d'accueil et par le développement de l'enregistrement en ligne.

Ce service doit en conséquence être ajouté dans la liste des services enregistreurs de l'article L. 441-2-1 (et R. 441-2-1).

¹⁰⁹ « Art. R. 441-2-3. - Dès réception du formulaire renseigné, accompagné de la copie d'une pièce attestant l'identité du demandeur et, s'il y a lieu, de la régularité de son séjour sur le territoire national, la demande fait l'objet d'un enregistrement dans les conditions prévues à l'article R*. 441-2-5. Cet enregistrement donne lieu à l'attribution d'un numéro unique départemental ou, en Ile-de-France, d'un numéro unique régional.

« La date de réception de la demande constitue le point de départ des délais mentionnés à l'article L. 441-1-4.

c. Les demandes sont actualisées par une responsabilisation et un accompagnement accru du demandeur.

Le service partagé d'information, d'enregistrement et d'accueil sera créé par une disposition législative et ses missions détaillées dans la partie réglementaire.

2) Pour simplifier les démarches des demandeurs :

a. L'enregistrement en ligne est généralisé, sans pour autant que celui-ci ne se substitue à l'accueil physique.

S'il s'agit d'un système de pré-enregistrement, la partie législative sous réserve d'expertise par le Conseil d'Etat n'a pas à être modifiée : les modalités d'enregistrement définies actuellement au niveau de la loi demeureront inchangées. En revanche, si la possibilité est créée d'enregistrer en ligne la demande après l'étape de validation, sans passage obligé par un service enregistreur, il faudra une disposition législative (sans préjudice d'une étape de validation mais assurée par le système), car dans ce cas, on ne pourra plus dire que les demandes sont faites auprès d'une personne morale.

En tous cas, la partie réglementaire devra être modifiée pour prévoir que l'ouverture de l'enregistrement en ligne (télé-service et guichet) est obligatoire (R. 441-2-2 à modifier pour prévoir que la demande doit être adressée par voie électronique).

En parallèle, dans les missions du service d'accueil, doit être prévue la mission d'aide au dépôt de la demande de logement social (partie réglementaire du CCH).

b. La dématérialisation des pièces justificatives (par numérisation notamment) est développée et permet leur partage entre les acteurs afin d'éviter au demandeur de déposer les pièces justificatives auprès de plusieurs guichets.

Il s'agit de savoir si tous les territoires doivent offrir cette possibilité (dans ce cas, cela doit être prévu dans la partie réglementaire du CCH) ou que ce n'est qu'une possibilité.

Modalités et calendrier de mise en œuvre

En termes de calendrier, la mise en place de l'enregistrement en ligne est (point de dissensus) :

- **Option 1** : différée selon les territoires, l'organisation et le moment de l'ouverture de la possibilité d'enregistrer en ligne pouvant être décidés au niveau de chaque territoire ;
- **Option 2** : s'impose à tous, dans un calendrier fixé au niveau national par le législateur.

Lien avec d'autres propositions

- Proposition 1.1 « Mettre en place un système de partage de la connaissance et de la gestion de la demande »
- Proposition 1.10 « Améliorer le fonctionnement des contingents de réservation »
- Proposition 2.1 « Mettre en place un service partagé d'information, d'enregistrement et d'accueil des demandeurs, placé sous la responsabilité de l'organe de gouvernance intercommunal - et éventuellement la Métropole de Paris pour l'Ile-de-France »
- Proposition 2.2 « Définir le contenu de l'information à laquelle a droit le demandeur »
- Proposition 3.1 « Permettre l'émergence d'une gouvernance intercommunale de la politique d'attribution, volet de la politique locale de l'habitat »

2.4 Inscrire dans la loi la possibilité d'expérimenter la « location choisie »

Constat et problématique soulevée

En France, l'attribution des logements sociaux est gérée de façon très administrative, le demandeur décide seulement d'accepter, ou de refuser, le logement proposé à la fin d'un processus administratif de rapprochement de l'offre et de la demande. Au contraire, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, le demandeur est actif et le système d'attribution est fondé sur le choix du demandeur :

- les offres de logements vacants sont présentées sur Internet ou dans la presse locale ;
- les demandeurs choisissent le logement qu'ils préfèrent ;
- chaque candidat connaît son rang dans la file d'attente du logement demandé ;
- le logement est finalement attribué au candidat disposant du plus grand nombre de points.

Autrement dit, dans ces systèmes, la décision d'attribution est prise indépendamment de toute commission d'attribution ; les gestionnaires locaux ne décident pas de l'attribution, mais ils définissent, en amont, des critères de hiérarchisation de la demande, partagés et clairement explicités, dont la mise en œuvre permet d'attribuer le logement à un demandeur, de manière quasi-automatique.

Alors qu'en France, le système d'attribution fait l'objet de nombreuses critiques (du point de vue de l'absence de lisibilité de la procédure pour les demandeurs ; des inégalités de traitement dans l'accès au logement social ; du nombre de refus des logements par les demandeurs, souvent liés à la non-prise en compte de leurs souhaits ; de la difficulté à organiser les mutations internes au parc social), l'approche développée aux Pays-Bas et au Royaume-Uni est globalement appréciée, dans des contextes pourtant fort différents, à la fois par les demandeurs et par les gestionnaires locaux. Après une période d'expérimentation, ce système s'est d'ailleurs rapidement généralisé, au point d'être adopté aujourd'hui par plus de 90% des collectivités locales, que ce soit aux Pays-Bas ou au Royaume-Uni.

Dans ces conditions, un certain nombre d'acteurs souhaiteraient pouvoir expérimenter un tel système en France. Quelles sont les conditions de transposabilité d'un tel modèle ? Selon quelles modalités le mettre en œuvre ? Quel cadre fixer au niveau national et quelles marges laissées aux territoires pilotes ?

Description de la proposition

Inscrire dans la loi la possibilité d'expérimenter la « location choisie » :

- 1) La « location choisie » pourra être expérimentée par des collectivités locales volontaires, sous la responsabilité de l'organe de gouvernance intercommunal, et devra impliquer l'ensemble des réservataires et des bailleurs présents sur le territoire considéré ou à défaut au moins un nombre significatif d'entre eux.**
- 2) Les modalités de mise en œuvre pourront varier, d'un territoire à l'autre, en fonction des spécificités locales, dans le respect de principes définis au niveau national.**
- 3) Dès le lancement de l'expérimentation, un dispositif d'évaluation doit être mis en place au niveau national : pour vérifier que les systèmes de « location choisie » développés localement permettent d'atteindre les objectifs fixés au niveau national ; pour les ajuster en fonction des difficultés rencontrées ; pour diffuser les « bonnes pratiques » identifiées.**

→ **Le représentant de la CGL exprime un dissensus :** il propose la mise en place générale de la « location choisie » sans expérimentation préalable et souhaiterait un autre nom pour ce dispositif.

1) La « location choisie » pourra être expérimentée à l'échelle intercommunale par des collectivités locales volontaires, sous la responsabilité de l'organe de gouvernance intercommunal et devra impliquer l'ensemble des réservataires et des bailleurs présents sur le territoire considéré ou à défaut au moins un nombre significatif d'entre eux.

En tous cas, elle devra porter sur un territoire ayant du sens pour le demandeur.

2) Les modalités de mise en œuvre pourront varier, d'un territoire à l'autre, en fonction des spécificités locales, dans le respect de principes définis au niveau national.

Les collectivités locales s'engageant dans l'expérimentation disposeront de marges de manœuvre pour déterminer les modalités de l'expérimentation. Néanmoins, quel que soit le système développé localement, elles devront respecter les principes suivants :

a) Le demandeur est désormais acteur du processus :

- Les logements offerts à la location sont publiés sur Internet ou dans la presse locale et associés à des informations sur le marché local (délai d'attente moyen ; services locaux ; dessertes de transport etc.) ;
- Les demandeurs choisissent le logement qu'ils préfèrent et sont classés en fonction de leur nombre de points ; chaque candidat connaît son rang dans la file d'attente du logement demandé ;
- Pour un logement donné, les 3 candidats présentés en CAL sont les 3 candidats détenant le plus grand nombre de points.

b) Les informations sur le marché du logement nécessaires pour faire des choix « éclairés » sont mises à disposition des demandeurs (nombre et type de logements disponibles ; délais d'attente moyens).

c) Les demandeurs disposent d'informations sur les caractéristiques de chaque bien annoncé (par exemple, nombre de pièces ; place de parking ; montant du loyer et des charges locatives ; contingent de réservation du logement et en conséquence public auquel il est destiné, (par exemple pour Action Logement) et des informations sur le quartier (services locaux ; dessertes de transport).

d) Pour un logement donné, les 3 candidats présentés en commission d'attribution sont sélectionnés par croisement de la grille de cotation de la demande et des indicateurs qualifiant l'offre (taille du logement ; niveau de loyer ; logement accessible ou non aux personnes à mobilité réduite). Il revient ensuite à la CAL de déterminer le candidat auquel le logement est finalement attribué.

e) Le système doit être simple et accessible pour les demandeurs. Le rôle des guichets du service partagé d'information, d'enregistrement, et d'accueil, apparaît déterminant pour accompagner et conseiller les demandeurs, notamment les plus vulnérables :

Le rôle du personnel des guichets du service partagé d'information, d'enregistrement, et d'accueil, apparaît déterminant :

- En amont de la demande, pour répondre aux questions des demandeurs ; expliquer le fonctionnement du système, les critères de hiérarchisation de la demande et encourager les ménages à renouveler régulièrement leurs demandes ;
- En aval, pour expliquer les raisons d'éventuelles demandes insatisfaites, conseiller les demandeurs dans leurs choix, en fonction des délais d'attente moyens / du nombre de demandes à itérer pour tel type de logement.

Un rôle particulièrement actif doit être joué auprès des ménages vulnérables (surtout les personnes âgées, les sans-abri, les personnes rencontrant des difficultés à lire, celles souffrant de problèmes psychiatriques, les personnes maîtrisant mal la langue du pays, celles qui sont peu familières aux nouvelles technologies).

Pour rendre le système plus aisément accessible, il est important de diversifier les supports :

- sites internet ;
- revues sous format papier ;
- newsletters envoyées par mails ;
- mails ciblés alertant les ménages des offres mises en ligne susceptibles de les intéresser ;
- accueil physique dans les guichets du service partagé d'information, d'enregistrement et d'accueil des demandeurs.

f) Le principe fondamental est celui de la transparence vis-à-vis du demandeur : les règles de fonctionnement de la « location choisie » sont donc clairement explicitées et accessibles sur les différents supports utilisés.

3) Dès le lancement de l'expérimentation, un dispositif d'évaluation doit être mis en place au niveau national : pour vérifier que les systèmes de « location choisie » développés localement permettent d'atteindre les objectifs fixés au niveau national ; pour les ajuster en fonction des difficultés rencontrées ; pour diffuser les « bonnes pratiques » identifiées.

Très en amont, une méthode d'évaluation devra être établie au niveau national ; les objectifs à atteindre devront être clairement définis, ainsi que les indicateurs de performance associés. Des retours d'expérience seront prévus dans un délai maximal de 5 ans. C'est seulement au terme de la période d'expérimentation qu'il sera décidé d'étendre, ou pas, cette expérience, en fonction des résultats de l'évaluation.

Expériences ou bonnes pratiques associées

1) Les systèmes d'attribution fondés sur le choix des demandeurs développés aux Pays-Bas (aanbodmodel) depuis la fin des années 1980 et au Royaume-Uni (Choice-Based Lettings) depuis la fin des années 1990.

2) En France, les dispositifs de « location choisie » développés dans l'Isère :

La bourse d'échanges de logements

Afin de rendre le locataire acteur et de faciliter les mutations internes au parc, la Ville de Grenoble a expérimenté, pendant un an et demi, une bourse d'échanges de logements sur Internet. La bourse réunissait les trois principaux bailleurs (ACTIS, SDH et Grenoble Habitat représentant environ 80% des quelques 16 500 logements sociaux de l'agglomération grenobloise) et permettait à leurs locataires d'échanger leurs logements entre eux :

- Les demandeurs de mutation pouvant s'inscrire en ligne en proposant leur logement
- Les inscriptions étant examinées par les bailleurs pour valider la description du logement
- Les inscrits validés ayant accès aux offres, le site www.bourselogementgr.fr mettant en relation des locataires intéressés par leurs logements respectifs (contacts, visites, etc.)
- Les propositions d'échanges des demandeurs étant soumises aux bailleurs concernés et passant en commission d'attribution de logement.

La commercialisation par annonces des bailleurs

Les bailleurs grenoblois mettent en location leurs logements sur des sites Internet : les leurs, mais aussi des sites commerciaux tels que « Le bon coin ». A cet égard, ACTIS - le bailleur principal de la Ville - réalise 15% de ses attributions via ces annonces en ligne et ce chiffre est en augmentation : 53 attributions réalisées en 2011 contre 138 en 2012.

La procédure d'attribution suit néanmoins la procédure classique avec un passage des demandeurs qui se sont positionnés sur le logement en CAL. Au préalable, des visites groupées sont organisées, dont des visites sur chantier pour les opérations neuves.

Cette pratique répond à plusieurs objectifs :

- Réduire les vacances de logements ;
- Parvenir à louer des logements qui ne se louaient pas via le système administré (logements sans ascenseur, avec des montées très étroites, etc.) ;
- Raccourcir les délais d'attribution.

Bénéfices attendus

Au Royaume-Uni, l'introduction du Choice-Based Letting fut le plus souvent, accueillie avec enthousiasme par les demandeurs de logements sociaux.

Les résultats furent particulièrement positifs du point de vue des perceptions (celle de la transparence du système, et celle d'avoir plus de choix et de contrôle sur l'attribution).

De même, du point de vue des acteurs : le CBL fut accueilli de façon très positive parmi les 27 territoires pilotes, quelle que soit la tension du territoire. A l'exception d'un seul d'entre eux, les territoires pilotes ont souhaité poursuivre cette expérience, peu regrettant le précédent système. Outre la plus grande transparence du système pour les demandeurs, les acteurs relèvent l'intérêt du système pour :

- Réduire les délais de vacance ;
- Gérer les attributions, parfois même organiser les mutations dans le parc social (exemple du programme « Getting London Moving ») ;
- Comprendre les marchés du logement et adapter les politiques de droit commun aux besoins ;
- Créer un cadre propice au développement de partenariats entre acteurs à l'échelle régionale, parfois même extra-régionale, pour définir des politiques de l'habitat partagés ;
- Promouvoir le bien-être au travail des gestionnaires : moins de temps consacré à des tâches administratives ;
- Plus de temps dédié à l'accompagnement individualisé des ménages ;
- Améliorer l'image du logement social dans l'opinion publique, et produire un plus grand intérêt pour son développement.

Limites anticipées et points d'attention

Des évaluations du Choice-Based Letting britannique, il ressort principalement 5 points de vigilance :

- Mettre à disposition des demandeurs les informations nécessaires pour faire des choix « éclairés » ;
- Mettre en place un système simple et accessible pour les demandeurs, y compris pour les plus vulnérables, en diversifiant les supports et en proposant un accueil physique pour informer, accompagner et conseiller les demandeurs ;
- Se doter, dès le départ, d'un système de monitoring et d'évaluation ;
- Partir d'initiatives de collectivités locales volontaires et impliquer l'ensemble des partenaires présent sur le territoire (bailleurs, réservataires, associations, demandeurs, etc.) ou à défaut au moins un nombre significatif d'entre eux ;

- Prendre des dispositions pour éviter toute conséquence de type communautariste.
- Par ailleurs, les critères qualifiant l'offre pris en compte pour sélectionner les candidats présentés en CAL devront se limiter aux critères suivants :
- Taille du logement ;
- Niveau du loyer ;
- Logement accessible, ou non, aux personnes à mobilité réduite.

Conditions de réussite

La mise en place d'une telle expérimentation suppose :

- Qu'au niveau local, l'organe de gouvernance intercommunal ait validé une grille de cotation de la demande, partagé par l'ensemble des partenaires en jeu.
- Qu'au niveau national :
 - o les éventuels obstacles - notamment juridiques - soient levés ;
 - o qu'il y ait un fort appui de la part du gouvernement et un soutien aux territoires qui s'engagent dans cette démarche.

Par ailleurs, pour que le système soit lisible pour le demandeur, les règles de fonctionnement du système doivent être aisément compréhensibles. Il s'agit donc :

- De le mettre en œuvre sur un territoire ayant du sens pour le demandeur,
- D'impliquer l'ensemble des réservataires et des bailleurs en présence sur le territoire considéré,
- D'explicitier et de publier les critères de hiérarchisation de la demande et de sélection des candidats sur les différents supports utilisés.

Implications en termes d'évolution législative et réglementaire

Inscrire dans la loi la possibilité d'expérimenter la « location choisie »

Comme pour toute expérimentation, les mesures doivent avoir un objet et une durée limités et définis précisément (DC n°2003-503). L'échantillon de population concerné doit être lui aussi limité et précisément défini.

En cas de non-respect de ces conditions, la disposition expérimentale court le risque d'être invalidée par le juge constitutionnel s'il s'agit d'une mesure législative, ou par le juge administratif s'il s'agit d'une mesure réglementaire.

En ce qui concerne plus précisément l'expérimentation locale, la durée ne peut dépasser 5 ans. La loi ou le décret précisera :

- les caractéristiques des collectivités susceptibles d'expérimenter, à savoir l'organe de gouvernance intercommunal pour son périmètre de compétence ;
- les dispositions auxquelles il pourra être dérogé.

Modalités et calendrier de mise en œuvre

- Inscription dans la loi de la possibilité d'expérimenter ;
- Définir très en amont une méthode d'évaluation au niveau national, avec des retours d'expérience prévus d'ici à 2017 ;
- En 2017, au terme de la période d'expérimentation, il sera décidé d'étendre, ou pas, cette expérience, en fonction des résultats de l'évaluation.

Lien avec d'autres propositions

- Proposition 1.1 « Mettre en place un système de partage de la connaissance et de la gestion de la demande »
- Proposition 1.2 « Définir à l'échelle intercommunale un système de cotation de la demande transparent »
- Proposition 1.4 « Définir à l'échelle intercommunale des indicateurs qualifiant l'offre de manière objective, partagée, et transparente et s'en servir pour promouvoir la mixité sociale par des actions positives »
- Proposition 1.6 « Sélectionner les candidats présentés en CAL de manière objective »
- Proposition 2.1 « Mettre en place un service partagé d'information, d'enregistrement et d'accueil des demandeurs, placé sous la responsabilité de l'organe de gouvernance intercommunal - et éventuellement la Métropole de Paris pour l'Ile-de-France »
- Proposition 2.2 « Définir le contenu de l'information à laquelle a droit le demandeur »
- Proposition 3.1 « Permettre l'émergence d'une gouvernance intercommunale de la politique d'attribution, volet de la politique locale de l'habitat »
- Proposition 4.1 « Réviser la politique des loyers dans le parc social »

2.5 Prévenir les discriminations dans l'accès au logement social : mobiliser les acteurs et engager une dynamique de changement des pratiques par des actions de formation

Constat et problématique soulevée

Une discrimination est avérée lorsque des critères légaux de refus d'accès sont contournés au profit de critères prohibés, notamment l'origine ethnique ou la race¹¹⁰. En pratique, la situation est souvent ambiguë, les pratiques discriminatoires n'étant généralement pas clairement explicites et se dissimulant derrière d'autres motivations que les critères prohibés par la loi.

Néanmoins, un certain nombre de travaux révèlent un faisceau d'indices attestant du phénomène¹¹¹. Le Défenseur des Droits lui-même considère le processus d'attribution des logements sociaux comme « propice à la coproduction de discriminations ». A cet égard, la méconnaissance des discriminations, tant du point de vue juridique que du point de vue des facteurs qui concourent à leur production, constitue une difficulté importante dans le domaine du logement et peut donner lieu à un déni de la réalité du phénomène.

En l'occurrence, des actions développées au niveau de certains territoires montrent que la prévention des discriminations est de plus en plus perçue comme un enjeu professionnel à part entière, et suscite une demande croissante de formation.

Comment prévenir les discriminations dans l'accès au logement social ? Comment diffuser les règles juridiques qui y sont liées et favoriser leur appropriation par les acteurs ? Comment faire évoluer les pratiques ?

¹¹⁰ Sexe, origine, orientation sexuelle, apparence physique, patronyme, handicap, opinions politiques, activités syndicales, état de santé, situation de famille, grossesse, mœurs, caractéristiques génétiques, appartenance ou non-appartenance, réelle ou supposée à une ethnie, à une race, à une nation, à une religion.

¹¹¹ HALDE (2011), *Analyse et recueil des bonnes pratiques. Accès au logement social : garantir l'égalité* ; Pan KeShon J.-L. et Scodellaro C. (2011), « Discrimination au logement et ségrégation ethno-raciale », INED, *Document de travail*, n°171 ; Simon P. et Kirszbaum T. (2001), « Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social », *Note du GELD*, n° 3, Paris, GIP GELD ; Tissot S. (2005), « Une "discrimination informelle" ? Usages du concept de mixité sociale dans la gestion des attributions de logements HLM », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 159, p. 54-69 ; Sala-Pala V. (2013), *Discriminations ethniques. Les politiques du logement social en France et au Royaume-Uni*, Paris, Presses Universitaires de Rennes.

Description de la proposition

Dans son ensemble, la réforme proposée par la concertation s'attache à prévenir les discriminations dans l'accès au logement social. La proposition décrite dans cette fiche en constitue l'une des facettes. Au-delà, la mise en place d'une grille de cotation de la demande en est particulièrement emblématique, de même que la définition d'indicateurs qualifiant l'offre servant à promouvoir la mixité sociale à l'échelle intercommunale par des actions positives, ou encore la possibilité d'expérimenter la « location choisie ».

- Prévenir les discriminations dans l'accès au logement social : mobiliser les acteurs et engager une dynamique de changement des pratiques par des actions de formation ;
- Afin de susciter une prise de conscience de la réalité des discriminations, de favoriser l'appropriation des règles juridiques qui y sont liées, et de renforcer la professionnalisation du processus d'attribution, il s'agit de mobiliser les acteurs du logement social (bailleurs, réservataires, élus locaux, membres des commissions d'attribution).

La mobilisation peut prendre la forme de l'organisation d'actions de formation, placée sous la responsabilité de l'organe de gouvernance intercommunal :

- Elles sont menées en lien étroit avec le Défenseur des droits et son réseau territorial ;
- Elles sont destinées aux acteurs ;
- Elles portent sur les différentes étapes de la procédure d'attribution (l'accueil des demandeurs ; la gestion des fichiers, la sélection des candidats présentés en commission d'attribution ; l'entretien préalable ; et la décision en commission d'attribution) ;
- Elles contribuent à :
 - 1) L'acquisition des connaissances nécessaires à la compréhension des discriminations dans leur dimension juridique et des mécanismes qui concourent à leur production ;
 - 2) L'analyse des pratiques des acteurs, visant à les confronter aux connaissances acquises au cours de la première étape ;
 - 3) La formulation de réponses opérationnelles, voire la conception d'outils, de méthodes et de procédures nouvelles, visant à mieux prévenir les discriminations.

Elle passe aussi par l'expérimentation d'outils jugés pertinents par l'organe de gouvernance territorial. Ces derniers sont ensuite évalués, éventuellement recommandés en fonction des résultats de l'évaluation, et le cas échéant, inscrits dans le document cadre de la politique locale d'attribution.

Expériences ou bonnes pratiques associées

Travaux sur la prévention des discriminations menés dans la Loire, l'Isère, l'Aisne et la Haute-Savoie :

- Les bailleurs sociaux de la **Loire**, regroupés au sein de l'Association des Maîtres d'Ouvrage Sociaux de la Loire (AMOS 42), ont signé fin 2008 **une charte de prévention des discriminations et d'égalité des chances dans le logement social** avec d'autres partenaires locaux. Dans ce cadre, un plan d'action a été défini et mis en œuvre. L'Association Régionale des HLM Rhône-Alpes (ARRA) et AMOS 42 (association départementale des bailleurs sociaux de la Loire) ont organisé de 2008 à 2010 un cycle de formation auprès des bailleurs sociaux du département dans le cadre duquel a été élaborée une « boîte à outils » proposée aux bailleurs pour prévenir les discriminations dans l'accès au logement social.
- Dans l'**Isère**, les bailleurs ont également mis en place **des formations-actions**, avec l'appui d'un cabinet spécialisé sur la thématique des discriminations, comprenant une première phase de sensibilisation pour créer une culture commune, une seconde phase de réalisation d'un état des lieux, une troisième phase de conception d'outils à partir des risques et des bonnes pratiques identifiés, puis une dernière phase d'expérimentation de ces outils (cotation de la demande, location choisie, guide d'accueil, cartographie du patrimoine). Piloté au départ par un prestataire, le Comité de pilotage s'est élargi à l'Etat, le Conseil Général, certaines EPCI, Action Logement et certaines communes. Des groupes de travail à géométrie variable réunissent tous les partenaires et des réunions spécifiques à destination des élus et des administrateurs de CAL sont organisées. En conclusion de l'ensemble de la démarche, un rapport d'évaluation des outils sera produit au comité de pilotage qui devra alors se prononcer sur le déploiement définitif de chaque outil expérimenté, et sur les conditions de ce déploiement. Une charte des attributions pour le département de l'Isère définira les conditions d'utilisation des nouveaux outils et avancera de nouvelles pratiques pour l'ensemble des acteurs.

Bénéfices attendus

- Une prise de conscience et une meilleure compréhension des discriminations par les acteurs, des mécanismes qui concourent à leur production et de l'enjeu professionnel à mieux les prendre en compte dans leurs pratiques ;
- L'acquisition d'une culture commune concernant la prévention des discriminations grâce aux actions de sensibilisation et de formation ;
- La qualification des acteurs et la professionnalisation des processus d'attribution ;
- L'engagement d'un cycle de changement des pratiques (engagements, conception et expérimentation d'outils et de méthodes opérationnels).

Limites anticipées et points d'attention

- Eviter tout registre moralisateur et /ou culpabilisateur et veiller à entretenir un climat de confiance avec les acteurs du logement social.

Conditions de réussite

- Une mobilisation inscrite dans la durée appuyée par un portage politique fort et constant ;
- Une implication permanente des membres qui assurent le pilotage de l'action et un haut niveau de représentativité hiérarchique des partenaires ;
- Un apport d'expertise et de moyens d'ingénierie de projet permanents ;
- Une mobilisation de l'ensemble des acteurs impliqués dans le processus d'attribution, notamment les collectivités locales, quel que soit le type d'acteurs et leur niveau d'intervention (technique ; politique).

Implications en termes d'évolution législative et réglementaire

Niveau législatif : Inscire la prévention des discriminations comme objectif de la politique du logement.

Le réaffirmer dans les documents définissant les orientations stratégiques de la politique locale de l'habitat, notamment le PLH et le document cadre de la politique locale d'attribution des logements sociaux.

Modalités et calendrier de mise en œuvre

N/A

Lien avec d'autres propositions

- Proposition 1.4 « Définir à l'échelle intercommunale des indicateurs qualifiant l'offre de manière objective, partagée, et transparente et s'en servir pour promouvoir la mixité sociale par des actions positives »
- Proposition 3.1 « Permettre l'émergence d'une gouvernance intercommunale de la politique d'attribution, volet de la politique locale de l'habitat »
- Proposition 3.2 « Structurer le volet « Attribution de logements sociaux » de la politique locale de l'habitat »
- Proposition 4.1 « Réviser la politique des loyers dans le parc social »
- Proposition 4.4 « Favoriser la construction de logements correspondant aux typologies insuffisamment représentées dans le parc »

2.6 Expérimenter des bourses d' « échanges » de logements pour favoriser les mutations internes

Constat et problématique soulevée

Si pendant longtemps le parc social a constitué une étape vers l'accession à la propriété, la tendance est nettement moins vraie aujourd'hui, une part de plus en plus importante des locataires du parc social effectuant l'essentiel de leur parcours résidentiel dans le parc HLM. Le taux de rotation du parc social en France est ainsi passé de 12% en 1998 à moins de 10 % en 2010¹¹², alors qu'un point de rotation vaut environ 40 000 attributions.

Dans la mesure où la satisfaction d'une demande de mutation permet de libérer un logement qui pourrait répondre aux besoins d'un nouvel entrant, tout en aboutissant souvent à une meilleure allocation du parc (même à volume d'attributions constant), les demandes de mutation interne - quoique étant des demandes de logement social comme les autres - méritent une attention particulière.

La demande de mutation interne n'est pas définie dans le code de la construction et de l'habitation (CCH) mais correspond au fait, pour un ménage locataire d'un logement social, de demander l'attribution d'un autre logement social. Les raisons peuvent être multiples : inadaptation de la taille du logement suite à évolution de la famille, logement trop cher, trop éloigné géographiquement du lieu de travail, besoin d'un logement adapté au handicap,...

Favoriser les mutations internes permet de :

- Traiter les situations d'inadéquation logement – locataire ;
- Rassurer les locataires sur les possibilités de changer de logement ;
- Optimiser l'occupation du parc ;
- Favoriser la mixité sociale ;
- Renforcer la mobilité géographique en période de crise ;
- Rassurer les demandeurs de logement social sur le fait qu'une fois qu'ils ont un logement, ils peuvent en changer.

¹¹² MEEDEM, Le parc locatif des bailleurs sociaux au 1er janvier 2011.

La procédure de demande et la procédure d'attribution sont en tout point identiques à celles qui sont imposées pour une demande de logement social, ce qui peut selon certains acteurs avoir pour effet de faire obstacle aux mutations internes au parc social.

Description de la proposition

Expérimenter les bourses d' « échanges » de logements.

La proposition est un élément d'une politique plus générale pour favoriser la mobilité résidentielle (cf. propositions 1.9 et 4.10).

Les bourses d' « échanges » de logements existent sans aucun cadre juridique. En effet, seule la loi du 6 juillet 1989 prévoit la possibilité d'échanger le logement de deux ménages d'un même bailleur, lorsque l'un de ces ménages a au moins trois enfants à charge.

Il est proposé d'expérimenter un type de mutation interne en introduisant un nouvel article dans le code de la construction et de l'habitation.

Les conditions prévues dans la loi de 1989 relatives aux enfants et au même propriétaire seraient supprimées. Ainsi, la bourse d' « échanges » pourrait être organisée au niveau d'un territoire après l'accord des bailleurs et des réservataires et non seulement au niveau du bailleur.

Il est précisé que cette mutation n'est pas un échange au sens strict puisqu'elle ne serait pas de droit et qu'elle serait toujours soumise au respect des conditions de plafonds de ressources et à l'accord de la CAL. En outre, contrairement à la procédure prévue dans la loi de 1989, où « dans les contrats en cours, chaque locataire se substitue de plein droit à celui auquel il succède et ne peut être considéré comme un nouvel entrant », cette procédure particulière de mutation interne donnera bien lieu, après l'accord de la CAL, à la signature de deux nouveaux baux.

En revanche, la règle de présentation des trois dossiers en CAL ne serait pas appliquée puisque par construction, si l' « échange » échoue, il n'y aura pas d'autres attributions.

Une évaluation sera obligatoirement effectuée à la fin de la période, comme dans toute procédure d'expérimentation, afin de généraliser ou d'abandonner celle-ci.

Expériences ou bonnes pratiques associées

Sans cadre juridique, conscients de l'importance des mutations internes, certains bailleurs et/ou collectivités développent des pratiques facilitant les démarches de leurs locataires. Parmi ces démarches, des bourses d'« échanges » de logements ont été créées pour augmenter et améliorer, de manière qualitative, les réponses aux demandes de mutation interne.

Exemple : expérimentation portant sur une commune, la ville de Grenoble (Isère), mais associant les trois principaux bailleurs qui représentent environ 80% des quelques 16 500 logements sociaux de l'agglomération grenobloise. Le site www.bourselogementgr.fr propose ainsi aux locataires d'un logement social de l'un de ces trois bailleurs d'échanger leurs logements entre eux.

Bénéfices attendus

Les bourses d'« échanges » mettent le demandeur au centre de sa recherche de logement et il en devient acteur.

Limites anticipées et points d'attention

Il est nécessaire que la bourse d'« échanges » se déroule sur une zone géographique suffisamment importante pour augmenter le nombre d'« échanges » potentiels.

Il faut être vigilant face à une éventuelle « marchandisation » de ce type d'« échanges ».

Conditions de réussite

- Le contingentement du parc social est parfois un frein aux mutations internes car ces dernières nécessitent des accords avec les réservataires et ces accords peuvent être techniquement difficiles à mettre en œuvre.
- La question des réservataires devra être traitée obligatoirement dans la Charte.

Implications en termes d'évolution législative et réglementaire

- Disposition à introduire au niveau législatif et contenu au niveau réglementaire pour préciser qu'il ne s'agit pas d'un échange au sens strict.

- La bourse d' « échanges » de logements étant fondée par définition sur l'initiative des locataires, une mention sera apportée au niveau législatif afin de prévoir expressément que les dispositions de l'article L. 442-3-1 du CCH ne s'appliquent pas dans le cadre de ce dispositif. En effet, cet article vise les situations où le bailleur incite le locataire à quitter un logement sous-occupé.

Modalités et calendrier de mise en œuvre

Adoption de la loi et adoption du décret d'application.

Lien avec d'autres propositions

- Proposition 1.9 « Définir des règles pour favoriser les mutations internes »
- Proposition 4.10 « Elaborer des conventions intercommunales, inter-bailleurs et avec les réservataires, organisant les mutations internes »

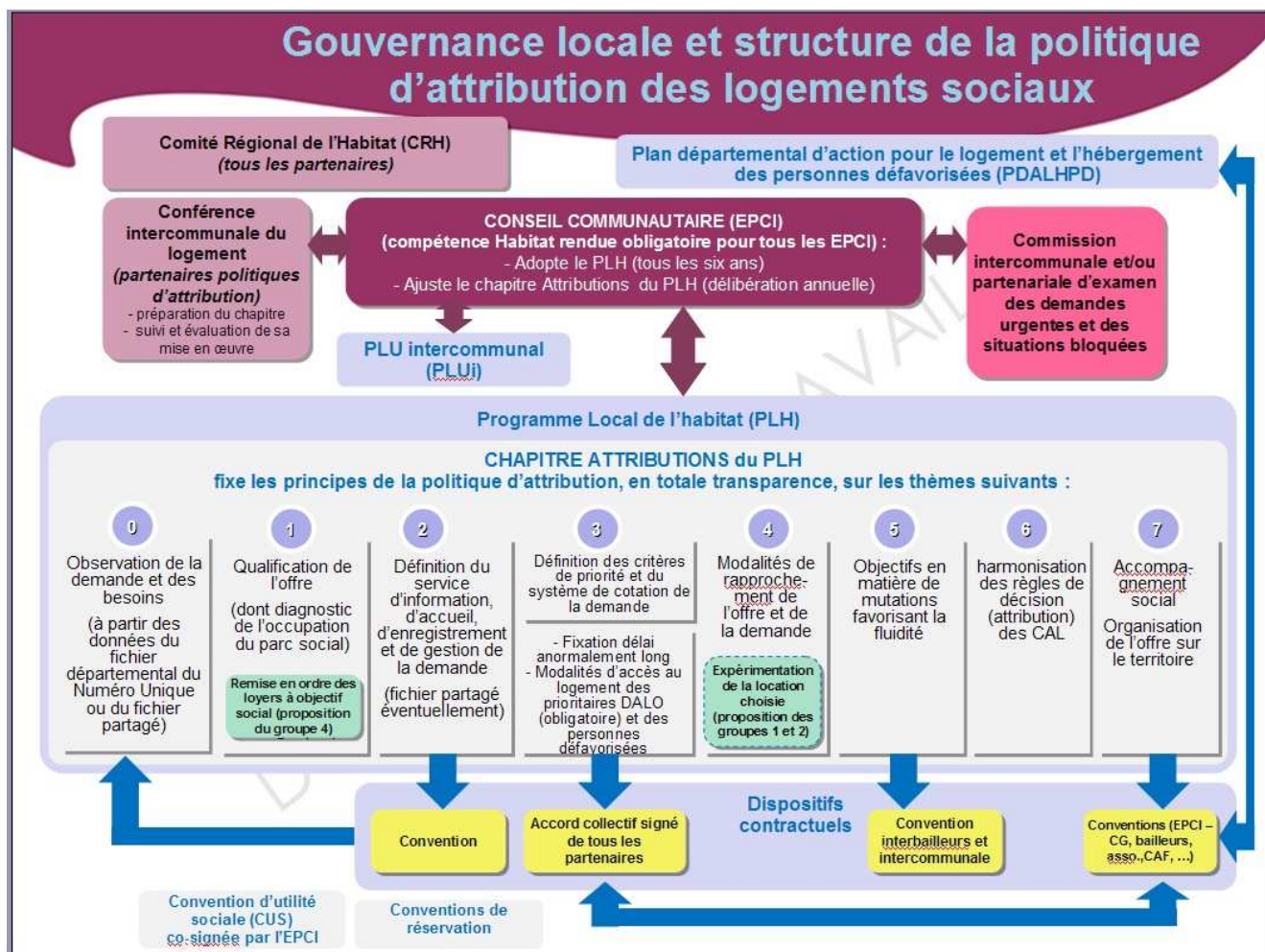
Groupe 3

« Les politiques d'attributions de logements sociaux et les spécificités des territoires »

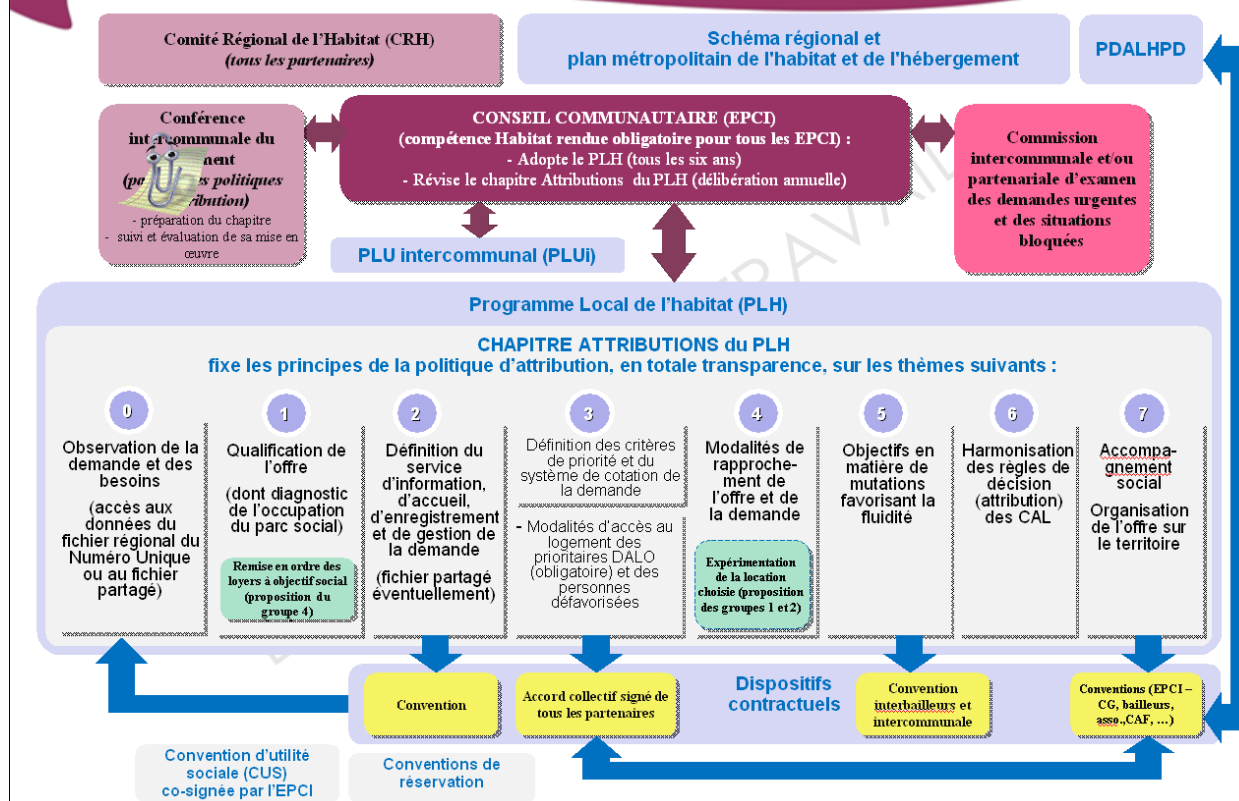
présidé par Estelle Grelier et Jean-Martin Delorme

- 3.0** Schéma « Gouvernance locale et structure de la politique d'attribution des logements sociaux »
- 3.1** Permettre l'émergence d'une gouvernance intercommunale de la politique d'attribution, volet de la politique locale de l'habitat
- 3.2** Structurer le volet « Attribution de logements sociaux » de la politique locale de l'habitat

3.0 Schéma « Gouvernance locale et structure de la politique d'attribution des logements sociaux »



Gouvernance et structure de la politique d'attribution des logements sociaux en Ile- de-France



Constat et problématique soulevée

Depuis les lois Defferre du début des années 1980, se développe un double mouvement de décentralisation - autonomie des collectivités, montée en puissance des intercommunalités et des Régions – et de déconcentration des services de l'Etat, se traduisant par une contractualisation renforcée. L'Etat conserve des outils d'intervention, telle la définition au niveau national d'objectifs quantitatifs et territorialisés de production de logements sociaux. Mais les collectivités locales ont vu leurs prérogatives croître.

Outre la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales qui organise par la voie contractuelle la délégation des ressources étatiques aux collectivités locales, les textes successifs ont conféré un rôle central aux collectivités locales¹¹³. Pour autant, le législateur a décidé de maintenir l'Etat dans son rôle de garant du droit au logement et l'a désigné comme seul débiteur de l'obligation de résultat. L'Etat est maintenu dans son rôle de financeur des aides à la pierre.

La responsabilité du droit au logement incombe à l'Etat, tandis que les collectivités locales disposent d'une partie des moyens d'y répondre via leurs contingents de réservation de logements sociaux et ou via la délégation des aides à la pierre pour la création d'une offre nouvelle.

Par ailleurs, on constate sur les territoires tendus des contradictions entre les objectifs de droit au logement et de mixité sociale. Leur conciliation nécessite la définition au niveau intercommunal d'une politique locale d'attribution des logements sociaux, assortie de la création d'un organe de gouvernance chargé d'en suivre la mise en œuvre.

Description de la proposition

Permettre l'émergence d'une gouvernance de la politique d'attribution, volet de la politique locale de l'habitat

¹¹³ Transfert aux maires de la compétence en matière d'urbanisme et du pouvoir de délivrer les permis de construire ; délégation possible de l'aide à pierre aux intercommunalités, voire aux départements ; transfert des Fonds de Solidarité Logement aux Conseils généraux.

Afin d'assurer une gouvernance unique de la politique de l'habitat à l'échelle intercommunale incluant la politique d'attribution, il est proposé de rendre obligatoire pour l'ensemble des intercommunalités (ou, en Ile-de-France, en fonction de la future loi : métropole de Paris et intercommunalités sur le reste de la région) **la compétence habitat (adoption du PLH) dont le volet relatif aux attributions de logements sociaux, et instituer ainsi le conseil communautaire en organe de gouvernance de la politique d'attribution.**

Cette proposition permettra de sortir les attributions de logements sociaux des logiques strictement municipales, pouvant générer de l'exclusion ou des impossibilités de répondre aux besoins, et de s'inscrire dans une cohérence d'aménagement du territoire.

Il convient de donner aux EPCI les pouvoirs nécessaires pour agir :

- en clarifiant la répartition des rôles respectifs de l'État et des autorités locales,
- en remettant de la cohérence entre les responsabilités et les pouvoirs dont ils disposent,
- en faisant en sorte que les responsabilités soient à la fois tenables et effectivement exercées.

Echelle considérée : **c'est bien l'intercommunalité qui constitue l'échelle territoriale à retenir.** Il s'agit :

- *Hors Île-de-France* : de l'EPCI (métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes)¹¹⁴ ;
- *En Île-de-France* : en fonction de la future loi de décentralisation, de la métropole de Paris constituée entre Paris et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de l'unité urbaine de Paris, et, sur le reste de la région, des intercommunalités¹¹⁵, constituées selon le droit commun.

Sur l'ensemble du territoire francilien, les EPCI auront la responsabilité d'élaborer le chapitre Attributions à condition qu'il soit conforme au schéma régional de l'habitat et de l'hébergement établi par le conseil régional et, pour la partie métropolitaine du territoire francilien, conforme au plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement établi par la métropole de Paris.

En phase provisoire, c'est-à-dire dans l'attente, d'une part de la constitution de la métropole de Paris et, d'autre part, de l'approbation du schéma régional de l'habitat et de l'hébergement établi par le conseil régional et du plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement, le chapitre Attributions du PLH élaboré par les EPCI devra être conforme à la stratégie régionale de l'hébergement et du logement élaborée par l'Etat après avis du comité régional de l'hébergement et du logement.

¹¹⁴ La loi impose le rattachement d'une commune à un EPCI.

¹¹⁵ La couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre étant supposée achevée au 31 décembre 2015 et la métropole créée au 1er janvier 2016.

Responsabilités :

Le conseil communautaire aura :

- la responsabilité de définir, sur proposition de la conférence intercommunale du logement, et d'adopter sur avis de cette conférence, la politique des attributions (volet « Attributions » du PLH) et de veiller à sa mise en œuvre sur le parc existant et sur l'offre nouvelle ;
- la responsabilité de programmer, dans le cadre des PLH ou du PLUIH, l'offre nouvelle à développer pour faire face aux besoins identifiés localement et pour la répartir de façon équilibrée entre les territoires, en demandant le cas échéant la délégation des aides à la pierre ;
- la responsabilité du logement des personnes défavorisées et du droit au logement opposable (obligation de résultat). L'EPCI ayant la responsabilité d'organiser sur le territoire intercommunal la répartition de la charge du logement des personnes défavorisées, il est logique qu'il puisse se voir confier aussi la responsabilité du DALO¹¹⁶, car le nombre des recours DALO sera inversement proportionnel aux résultats de cette politique. Dans cette dernière hypothèse, l'EPCI aurait la délégation du contingent préfectoral et mobiliserait dans le cadre d'un accord local le contingent d'Action Logement dédié au DALO dans la limite fixée par la loi. En tous cas, il mobiliserait les contingents des communes, qui lui seraient délégués, et, sur une base volontaire, une partie du contingent préfectoral, les contingents des autres collectivités territoriales - Conseil Général et Conseil Régional – et d'Action Logement, dans le cadre de l'accord collectif¹¹⁷. Enfin, il aurait la délégation du Conseil général pour co-piloter la déclinaison sur le territoire intercommunal du PDALPD (ou du Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées) et du FSL.

En conséquence et en cohérence, il devra disposer des pouvoirs en matière d'urbanisme et de maîtrise du foncier.

L'organe inter-partenarial de concertation contribuant au pilotage de la politique : La conférence intercommunale du logement

Une instance partenariale comportant l'ensemble des acteurs, des opérateurs et des financeurs du logement social est créée au niveau intercommunal afin de définir la politique locale des attributions.

La conférence intercommunale du logement est présidée par le Président de l'organe de gouvernance et composée des personnes morales suivantes : Etat, département, communes, bailleurs sociaux, Action Logement, autres réservataires, caisse d'allocations familiales, associations d'insertion, de représentants des locataires, de représentants des demandeurs et des personnes en situation d'exclusion par le logement.

¹¹⁶ Lui seraient aussi transférées les obligations de relogement existant dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne

¹¹⁷ Actuellement, seuls le contingent « mal logés » de l'Etat et le quart des attributions du 1% doivent y pourvoir.

Elle est le lieu de préparation, de négociation et d'adaptation de la politique locale des attributions, soumise à l'organe de gouvernance (décrite dans la fiche de proposition « Structurer le volet « attribution des logements sociaux » des politiques locales de l'habitat »).

Elle propose au conseil communautaire le contenu du chapitre « Attributions » du PLH.

Elle est chargée de suivre la mise en œuvre de la politique locale des attributions, d'assurer le contrôle du respect des principes fixés pour le compte du conseil intercommunal, et de faire des propositions tendant à faire évoluer les documents (chapitre « Attributions » du PLH, documents conventionnels).

Les instances opérationnelles

1) La commission intercommunale des situations urgentes et/ou bloquées

Cette instance partenariale est saisie de deux types de demandes :

- les demandes qui, selon les travailleurs sociaux par lesquels elles sont présentées, nécessitent d'être satisfaites dans une urgence incompatible avec un traitement ordinaire résultant de l'application de la cotation,
- les dossiers difficiles pour lesquels aucune proposition de logement n'est faite bien que la demande soit bien cotée, ce qui peut signifier que les demandeurs ne peuvent relever d'un accès direct au logement social.

Elle examine les demandes, les accepte ou les refuse, organise la mise en œuvre des solutions appropriées (hébergement en structures, résidences sociales, intermédiation locative, logements sociaux, etc.), et détermine les mesures d'accompagnement social et/ou financières nécessaires.

Elle se saisit des demandes de prioritaires DALO, des habitants de logements indignes ou toxiques qui n'ont pas été relogés dans les délais légaux, et prend toute mesure pour organiser leur relogement.

2) La commission de l'accord collectif

Cette instance partenariale vise à mettre en œuvre les principes fixés dans l'accord collectif. Elle organise ou réalise la labellisation des ménages éligibles à cet accord et déciderait des mesures d'accompagnement social nécessaires. Elle suit la réalisation des objectifs chiffrés fixés dans l'accord.

Expériences ou bonnes pratiques associées

Précurseurs, certaines agglomérations ont d'ores et déjà engagé un mouvement de territorialisation des politiques de l'habitat.

Par exemple, la communauté d'agglomération de Rennes Métropole est compétente en matière d'habitat, dotée d'un PLH, délégataire des aides à la pierre

et du contingent "mal logés" de l'État. Son originalité tient au fait qu'elle conjugue les pouvoirs et les outils qui permettent de définir, de mener et d'articuler une politique de l'habitat partagée et une politique d'attribution innovante (fichier partagé de la demande de logement social ; cotation de la demande (scoring), gestion intercommunale des attributions). L'implication de la gouvernance locale des attributions dans le développement de l'offre apparaît déterminante.

Bénéfices attendus

On peut voir des indicateurs du bon fonctionnement de la gouvernance des politiques de l'habitat et des attributions de Rennes métropole dans :

- la capacité à définir et à mettre en œuvre des critères de hiérarchisation de la demande et une politique de l'habitat partagée à l'échelle de l'agglomération,
- la faiblesse du nombre de recours DALO (environ 30 par an), dans un contexte de marché pourtant tendu.
- On peut attendre d'une telle organisation locale qu'elle contribue à :
 - Sortir de logiques strictement communales,
 - Favoriser les démarches inter-bailleurs,
 - Rendre conciliables les objectifs de droit au logement et de mixité sociale,
 - Organiser la responsabilité du logement des personnes défavorisées à un niveau territorial permettant un partage des efforts et rendant le DALO effectif, voire sans objet.

Limites anticipées et points d'attention

Dans le cas où l'EPCI n'honorerait pas ses responsabilités, un pouvoir de substitution pour l'Etat devrait être expressément prévu sur tout ou partie des compétences décentralisées ou déléguées.

Conditions de réussite

Les outils de régulation et documents programmatiques nécessaires

Les PLH :

Doivent jouer effectivement le rôle de document stratégique, partagé, négocié localement à l'échelle de l'agglomération à partir d'un diagnostic sur l'offre locale, le fonctionnement des marchés du logement, l'occupation du parc social. Ils doivent articuler les deux volets :

- un volet « production / développement de l'offre »
- un volet « attributions / occupation du parc social ».

Modalités et calendrier de mise en œuvre

Compte tenu de l'inégal niveau de maturation des politiques locales d'habitat :

- Les intercommunalités les plus avancées devraient si elles le souhaitent exercer les compétences découlant de cette réforme, grâce à une procédure d'« appel de compétences » ;
- Les autres devraient se voir fixer un délai de cinq à dix ans maximum au terme duquel les compétences leur seraient transférées ou déléguées ;
- S'il était admis que certaines collectivités locales puissent refuser la prise de compétences, ce qui n'est pas l'option préconisée, ou que la délégation de compétence leur soit retirée par l'État, un pouvoir de substitution pour l'Etat devrait être expressément prévu sur tout ou partie des compétences en question.

Lien avec d'autres propositions

- Proposition 1.1 « Mettre en place un système de partage de la connaissance et de la gestion de la demande »
- Proposition 1.2 « Définir à l'échelle intercommunale un système de cotation de la demande transparent »
- Proposition 1.6 « Sélectionner les candidats présentés en CAL de manière objective »
- Proposition 1.8 « Fixer le délai anormalement long au niveau intercommunal »
- Proposition 2.1 « Mettre en place un service partagé d'information, d'enregistrement et d'accueil des demandeurs, placé sous la responsabilité de l'organe de gouvernance intercommunal - et éventuellement la Métropole de Paris pour l'Ile-de-France »
- Proposition 2.2 « Définir le contenu de l'information à laquelle a droit le demandeur »
- Proposition 2.3 « Améliorer le processus d'enregistrement des demandes »
- Proposition 2.4 « Inscrire dans la loi la possibilité d'expérimenter la « location choisie » »
- Proposition 2.5 « Prévenir les discriminations dans l'accès au logement social : mobiliser les acteurs et engager une dynamique de changement des pratiques par des actions de formation »
- Proposition 3.0 « Schéma : Gouvernance locale et structure de la politique d'attribution »
- Proposition 3.2 « Structurer le volet « Attribution de logements sociaux » de la politique locale de l'habitat »

- Proposition 4.3 « Mettre en place au niveau intercommunal ou départemental, une instance chargée d'examiner la situation des ménages n'obtenant pas d'attribution »

Constat et problématique soulevée

Les mesures prises jusqu'ici pour améliorer le traitement des attributions se heurtent à des obstacles le plus souvent liés à une approche partielle de la question, ne traitant pas des dimensions nécessairement connexes que sont la production d'une offre accessible, de l'effet des loyers sur la segmentation patrimoniale et territoriale, ou encore des articulations à trouver entre des systèmes d'acteurs et de financement poursuivant des objectifs souvent divergents.

Le programme local de l'habitat (PLH)¹¹⁸, créé par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, est un document d'observation et de programmation des investissements et des actions en matière de politique du logement à l'échelle de l'agglomération.

Or,

- Le PLH n'est obligatoire que pour certaines intercommunalités et aucune sanction n'est prévue lorsqu'un EPCI ne répond pas à ses obligations ;
- Le PLH doit comporter un volet relatif aux attributions dans ses orientations, mais non dans son programme d'actions ;
- Mais, en pratique, il n'intègre les attributions que de manière limitée, voire marginale, sauf dans les cas où la gouvernance intercommunale s'est saisie vigoureusement de la compétence politique locale de l'habitat en incluant un volet sur les attributions. Le plus souvent, si, lorsque les territoires comportent des logements locatifs sociaux sur leurs périmètres, ils abordent la question des principes d'attribution dans leur PLH, ils le font de façon hétérogène en fonction de leur taille, des tensions du marché et des enjeux locaux.

Surtout, il est imprécis et se contente le plus souvent de renvoyer à des documents tels que l'accord collectif concernant exclusivement la fixation d'objectifs de relogement des personnes défavorisées.

Pour rendre pertinente et transparente la politique locale d'attribution et mieux l'articuler avec la politique locale de l'habitat définie à l'échelle intercommunale, il apparaît nécessaire de rendre obligatoire un volet « Attributions du parc social », soit dans les PLH, soit dans une nouvelle composante des PLUi relative à l'habitat¹¹⁹, en fonction de l'option retenue par le projet de loi sur le logement.

¹¹⁸ Voir annexe 1 sur le champ d'application, le contenu et la portée des PLH.

¹¹⁹ Voir l'articulation entre les PLH et les documents d'urbanisme en annexe 2.

Description de la proposition

Structurer le volet « Attribution de logements sociaux » de la politique locale de l'habitat : il s'agit de définir et de mettre en œuvre une politique d'attribution, intégrée à la politique locale de l'habitat, articulée avec ses autres volets, pilotée par une gouvernance unique à l'échelle de l'intercommunalité et partagée avec les partenaires.

Il est proposé une politique d'attribution :

- qui porte sur l'ensemble des attributions de logements sociaux ; elle nécessite donc que toutes les demandes soient enregistrées dès leur dépôt,
- qui organise le respect des obligations légales de relogement,
- qui fasse le lien avec les politiques d'accompagnement social dans l'accès au logement,
- qui soit intégrée dans le PLH ou avec un lien avec le PLUi.

Pour y parvenir, il convient de renforcer le poids, les effets juridiques et le contenu des PLH, tant pour l'Ile-de-France et les grandes métropoles tendues, que pour les EPCI en territoires moins tendus ou en territoires ruraux, et de l'articuler avec les autres volets de la politique locale de l'habitat.

Le PLH ou le volet habitat des PLUi en tenant lieu, doit s'appuyer sur une analyse claire des besoins, de l'état de l'occupation du parc social, de l'évolution des attributions pour préconiser des orientations et des actions en termes de développement de l'offre.

En zone détendue, la déconnexion entre l'objectif de production de l'offre du PLH et les capacités de production ouvertes par le PLU ne doit plus être possible. En zone tendue, le PLU doit prévoir des capacités de production effectives adaptées au volume et aux caractéristiques de la demande. Le suivi de la réalisation de l'objectif de production de logement dans le cadre du PLH doit guider des modifications éventuelles du PLU.

L'articulation avec le PDH et le PDALPD est également à renforcer, notamment via la territorialisation de ce dernier. Les EPCI disposant d'un PLH ou PLUIHD devront le co-signer à titre de co-responsables de sa mise en œuvre.

En Ile-de-France, il faudra aussi articuler la politique intercommunale des attributions avec le schéma régional/plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement prévu par le projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique.

La nouvelle politique des attributions se construit en 3 étapes :

Etape 1 : adoption d'un document cadre définissant une politique locale d'attribution : le chapitre « Attributions » du PLH

- élaboré de façon intercommunale
- intégré au PLH
- qui prend en compte la politique d'offre définie dans le volet construction du PLH et traduite dans le PLUi
- qui prend en compte la mise en œuvre des obligations légales de relogement, le PDALPD et le PDAHI (ou un document de synthèse : PDALHPD) ou le document métropolitain équivalent le cas échéant
- concerté avec les partenaires dans le cadre d'une conférence intercommunale et partenariale du logement
- approuvé avec l'ensemble du PLH par le conseil intercommunal
- qui comporte des « briques » obligatoires sur les grands axes de la politique.

Etape 2 : adoption d'une délibération annuelle par le conseil communautaire, après avis de la conférence intercommunale du logement

- pour faire un bilan annuel des attributions
- pour ajuster si besoin les critères de priorités pour ajuster la grille de cotation de la demande
- pour actualiser les critères relatifs à la solvabilisation des ménages.

Etape 3 : Passation de documents conventionnels pour décliner avec les partenaires cette politique locale.

La proposition se décline en deux sous-propositions :

- 1. Expliciter la politique locale d'attribution dans le volet « Attributions » du PLH ;**
- 2. Mettre en œuvre cette politique via des dispositifs conventionnels.**

1. Expliciter cette stratégie dans un chapitre « Attribution de logements sociaux » du PLH

En s'appuyant sur une observation de la demande et des besoins et sur un diagnostic de l'occupation du parc social, le chapitre relatif aux attributions du PLH (ou le document relatif aux orientations en matière d'habitat du PLUi) définit les orientations et les principes régissant la politique d'attribution, y compris en termes de priorités, à l'échelle du territoire pour les métropoles et les agglomérations.

Une harmonisation entre les dispositions des chapitres Attributions des PLH des EPCI « ruraux ou non tendus » sera effectuée au niveau départemental dans le cadre du PDH ou dans un cadre régional.

La stratégie tient compte des enseignements des concertations réalisées dans le cadre des projets de rénovation urbaine.

Le chapitre « Attributions » du PLH est élaboré sur proposition de la conférence intercommunale du logement - instance de concertation - et adopté le conseil communautaire, par une délibération adoptée après avis de cette conférence, qui est également chargée d'en faire le suivi. Il est révisable annuellement. La délibération annuelle comporte également un bilan des attributions, y compris en termes de priorités et de respect des obligations légales de relogement, et de l'offre nouvelle sur la période écoulée,

Le chapitre « Attributions » du PLH (ou un document relatif aux orientations et actions en matière d'habitat du PLUi) comporte à la fois les orientations et les actions à conduire. Il traite de plusieurs axes :

- Observation de la demande et des besoins, pouvant être coordonnée à l'échelle régionale/départementale,
- Qualification de l'offre,
- Définition du service d'information, d'accueil et d'enregistrement de la demande,
- Création d'un dispositif de gestion partagée de la demande,
- Définition du système de cotation de la demande,
- Définition des critères locaux de priorités, en sus des critères nationaux, le cas échéant, et des objectifs permettant de satisfaire aux obligations légales de relogement,
- Rapprochement de l'offre et de la demande : modalités de désignation des candidats dont les demandes sont présentées en commission d'attributions (CAL) et, le cas échéant, dérogations à la règle de présentation en CAL de trois candidats au moins,
- Objectifs en matière de mutations favorisant la fluidité,
- Harmonisation des critères de décision des CAL,
- Accompagnement social si nécessaire,

- Le cas échéant, la décision relative à l'expérimentation de la « location choisie ».
- Le chapitre « Attributions » des PLH renvoie le soin de préciser les règles applicables et les modalités de mise en œuvre des actions à des documents de nature conventionnelle.

2. Mettre en œuvre cette politique via des dispositifs conventionnels.

La déclinaison opérationnelle du chapitre Attributions des PLH est effectuée via des conventions comportant des objectifs quantitatifs et qualitatifs et des chartes de bonnes pratiques (objectifs qualitatifs).

Les documents conventionnels formalisent les engagements des acteurs dans leur champ de compétence sur la mise en œuvre de la politique des attributions. Les chartes permettent d'acter des règles et méthodes communes acceptées par l'ensemble des acteurs.

Le caractère obligatoire des documents est prévu par les textes, de même que leurs signataires. En cas d'échec de la voie conventionnelle, un pouvoir de substitution est accordé à la gouvernance intercommunale et, à défaut, au préfet.

Les conventions et chartes présentées ci-dessous peuvent être combinées et/ou regroupées entre elles différemment selon les territoires, dès lors que toutes les thématiques sont traitées.

Convention relative au dispositif partagé de gestion de la demande :

Le dispositif partagé de gestion de la demande est mis en place sur la base de fichiers partagés existants ou créés sur le territoire départemental ou régional, qui assurent les fonctions issues de la réglementation sur l'enregistrement de la demande : enregistrement des demandes, modifications, renouvellements, radiations, délivrance du numéro unique et alimentation du système national d'enregistrement (SNE). Le dispositif de gestion partagée de la demande développe des fonctions supplémentaires nécessaires pour mettre en œuvre les nouveaux dispositifs prévus sur le territoire : par exemple, saisie en ligne des demandes, accueil des demandeurs, historique des propositions, et/ou offres commerciales, mise en regard pour chaque bailleur des demandes avec son offre patrimoniale.

Convention relative aux conditions de fonctionnement du service d'information, d'accueil et d'enregistrement :

Elle précise la part prise par chaque partenaire dans la fourniture des services au demandeur et l'organisation territoriale de l'offre de services, dans le respect des principes fixés par la loi et par la gouvernance territoriale.

Cette convention est obligatoire pour les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes disposant d'un PLH ou d'un PLUI en tenant lieu, ou au niveau départemental ou niveau régional.

Convention intercommunale, inter-bailleurs et inter-réservataires sur le système de cotation de la demande et les modalités de rapprochement de l'offre et de la demande permettant de désigner les candidats dont les demandes sont présentées en CAL.

La convention organise le fonctionnement du système de cotation qui sera conçu comme un outil d'aide à la décision. Les principes et le barème sont fixés par le chapitre Attributions du PLH. Cette convention est obligatoire pour les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes disposant d'un PLH ou d'un PLUI en tenant lieu, voire au niveau départemental ou régional.

Accord collectif intercommunal

Un accord collectif intercommunal¹²⁰ (comportant des objectifs chiffrés des attributions à réaliser pour reloger les bénéficiaires du DALO et les autres ménages bénéficiaires d'une obligation légale de relogement, ainsi que les autres personnes en difficultés, les objectifs de relogement par commune, par réservataire et par bailleur, tenant compte de la qualification de l'offre, les modalités de labellisation et de traitement des demandes urgentes et des situations bloquées) sera désormais obligatoire pour chaque communauté urbaine, d'agglomération et de communes. L'ensemble des bailleurs et des réservataires devrait obligatoirement le signer. Le conseil général en serait membre à titre volontaire (articulation avec les mesures d'accompagnement social).

Le reste du département serait couvert par l'accord collectif départemental.

Convention intercommunale inter-bailleurs et inter-réservataires sur la mobilité résidentielle

Elle fixe les objectifs, les principes et le cadre de fonctionnement d'une démarche intercommunale, inter-bailleurs et inter-réservataires visant à favoriser le parcours résidentiel des ménages déjà logés à l'intérieur du parc social et à y introduire plus de fluidité. Sont visés les locataires en demande de mutation et les locataires dont la mutation peut être provoquée ou doit l'être pour des raisons sociales, y compris dans le cadre d'une opération de renouvellement urbain.

Charte relative aux critères utilisés par les CAL pour prendre leurs décisions

Elle concerne les critères d'appréciation de la solvabilité (taux d'effort/reste à vivre) et de la situation sociale des ménages ; elle peut s'appuyer sur des documents de référence établis de manière partenariale sur le diagnostic de la situation des ménages par rapport au logement.

¹²⁰ ou départemental pour Paris.

Conventions relatives à l'accompagnement social

Plusieurs conventions peuvent être nécessaires à la déclinaison de cette thématique : convention EPCI/CG, convention entre bailleurs et associations ou conventions tripartites avec le financeur des mesures.

Charte intercommunale inter-bailleurs de développement de l'habitat adapté, d'une nouvelle offre à destination des ménages à très faibles ressources, et des formules intermédiaires entre logement et hébergement

Elle fixe les objectifs, les principes et le cadre de fonctionnement d'une démarche intercommunale et inter-bailleurs visant à diversifier l'offre pour répondre, indépendamment du lieu d'accueil où le besoin est apparu, à la diversité des besoins et aux besoins spécifiques de certaines personnes tout en privilégiant des relogements pérennes et indépendants.

Conventions d'utilité sociale (CUS)

La politique locale d'attribution doit trouver sa traduction dans les CUS, tout particulièrement dans le « cahier des charges de gestion sociale » du patrimoine existant (plafonds de ressources, loyers). Les CUS devront être co-signées par l'organe de gouvernance des EPCI disposant d'un PLH ou d'un PLUI, comporter une analyse de la demande enregistrée par l'organisme et un diagnostic de l'occupation de son parc, ainsi qu'une analyse des attributions prononcées. Le classement des patrimoines sera revu en intégrant les données liées à l'occupation du parc social (actuellement, seulement service rendu des logements). La remise en ordre des loyers intégrera un objectif social.

Conventions de réservation Etat / bailleurs

La politique locale d'attribution doit trouver sa traduction dans les conventions de réservation Etat / bailleurs. Elles seront intégrées dans les documents conventionnels de mise en œuvre de la politique locale des attributions et soumises à l'avis de l'organe de gouvernance de l'EPCI chef de file.

Expériences ou bonnes pratiques associées

- **Rennes Métropole** : Communauté d'agglomération compétente en matière d'habitat dont la politique d'attribution est structurée dans le volet « attribution / occupation du parc social » du PLH et s'appuie sur différents organes et outils contractuels :
 - Une Conférence Intercommunale du logement

- Une Commission sociale de relogement prioritaire
 - Une Grille de cotation de la demande
 - Un accord collectif intercommunal
- **Lille Métropole** : Communauté urbaine compétente en matière d'habitat dont la politique d'attribution est structurée dans le volet « attribution / occupation du parc social » du PLH. Le projet prévoit de mettre en oeuvre une politique de peuplement (conférence intercommunale de peuplement, accord collectif) et de poursuivre l'effort de production de LLS et de résidences sociales (RS), mais aussi d'accompagner l'accès au logement des plus défavorisés. Le volet attribution apparaît sous la rubrique « un habitat plus solidaire » (p23 et suivantes) du document d'orientations et dans l'axe 4 du programme d'actions (axe 4 du document). Il s'appuie sur divers outils contractuels :
- La conférence intercommunale du logement
 - Un accord collectif intercommunal
 - Une charte des bonnes pratiques en CAL
 - Une charte métropolitaine de relogement inter-bailleur.
- **Grand Poitiers** : Dans le PLH de la Communauté d'agglomération du Grand Poitiers (2009-2015), le programme d'actions (p.128 du PLH) prévoyait la rédaction ultérieure d'un accord entre les collectivités et les bailleurs sur la base d'une analyse détaillée de l'occupation du parc locatif social (partenariat : bailleurs sociaux, communes, réservataires de logements locatifs sociaux, Conseil Général, associations).

Bénéfices attendus

- Définir des principes communs entre les acteurs de l'attribution, à l'échelle de l'intercommunalité ;
- Disposer d'un cadre de référence, communicable aux demandeurs et aux partenaires ;
- Expliciter les critères d'attribution des logements sociaux (cotation de la demande ; orientations partagées d'occupation du parc social) ;
- Permettre une meilleure articulation des politiques locales de l'habitat, des politiques d'attribution des logements sociaux, et des actions visant à loger les personnes dites « défavorisées ».

Limites anticipées et points d'attention

La future loi devra comporter des sanctions applicables en l'absence d'adoption par les intercommunalités du nouveau chapitre des PLH dans des délais qu'elle fixera et de non-respect des obligations légales de relogement.

Conditions de réussite

Cette politique d'attribution doit être articulée avec le PLUI et le volet « production/développement de l'offre » du PLH afin que les politiques de l'habitat intègrent des enjeux, notamment dans la programmation de la construction de nouveaux logements.

Elle doit être pilotée par une gouvernance unique de la politique de l'habitat à l'échelle intercommunale (fiche Permettre l'émergence d'un organe de gouvernance de la politique locale de l'habitat).

Une politique locale des attributions ne saurait répondre aux ambitions qui sont les siennes en matière d'accès, d'insertion et de mixité, sans être articulée avec l'ensemble des politiques qui concourent à ces mêmes objectifs, et sans qu'y soient consacrés les moyens nécessaires.

Quatre conditions de réussite ont été identifiées :

- des **logements en quantité suffisante** : produire des logements neufs, garantir la pérennité des logements existants (réhabilitation notamment) ;
- Des **logements accessibles financièrement** : recréer une offre accessible dans tous les segments de parc par la mise en cohérence des principes de fixation des loyers et la création d'une offre abordable dans tous les segments de parc : ouvrir la possibilité de compenser des baisses de loyers ciblées (parc PLA par ex.) par des augmentations de loyer, le cas échéant dérogatoires, dans les limites des plafonds PLAI ;
- **Réaffirmer le rôle de l'Etat, en sa qualité de garant de l'équité, en matière de solvabilisation des ménages** (suppression du principe de fongibilité des aides personnelles, maintien de l'APL en cas de résiliation de bail, sauf mauvaise foi avérée du ménage, effacement du seul loyer résiduel (maintien du versement de l'APL au bailleur) en cas de procédure de surendettement, et revalorisation de l'APL (indexation permanente de l'APL sur l'IRL, revalorisation du forfait charges pris en compte dans le calcul de l'aide) ;
- Des **solutions compatibles avec les projets des ménages** : une offre d'hébergement suffisante, des délais de relogement accélérés, des logements temporaires, les moyens de l'accompagnement social (réseau d'acteurs compétents disposant de moyens dans la durée), une nouvelle offre à destination des ménages à très faibles ressources ;
- **La régulation des prix du marché.**

Implications en termes d'évolution législative et réglementaire

- Fixer les principes nationaux applicables aux politiques locales de l'habitat ;
- Définir les organes de gouvernance ;
- Fixer les marges d'adaptation locales ;
- Clarifier le contenu du PLH et sa portée ;
- Déterminer le contenu obligatoire ou optionnel des briques du chapitre Attributions du PLH et de la délibération annuelle ;
- Définir les critères de priorité et le degré d'obligation qui en résulte en précisant la portée du DALO et des autres obligations réglementaires de relogement ;
- Articuler délégation des aides à la pierre / délégation de contingent / chapitre Attributions du PLH ;
- Fixer les critères de définition du délai anormalement long ;
- Rendre obligatoire l'accord collectif intercommunal et sa signature par l'ensemble des réservataires ;
- Fixer le calendrier de mise en œuvre de la réforme et les délais laissés aux territoires pour l'appliquer.

Modalités et calendrier de mise en œuvre

Délai de publication de la loi : calendrier pouvant être différencié selon les territoires.

Lien avec d'autres propositions

- Proposition 1.1 « Mettre en place un système de partage de la connaissance et de la gestion de la demande »
- Proposition 1.2 « Définir à l'échelle intercommunale un système de cotation de la demande transparent »
- Proposition 1.3 « Etablir une liste de critères nationaux de priorité et les principes de fixation des critères locaux et spécifiques à certains réservataires »
- Proposition 1.4 « Définir à l'échelle intercommunale des indicateurs qualifiant l'offre de manière objective, partagée, et transparente et s'en servir pour promouvoir la mixité sociale par des actions positives »
- Proposition 1.5 « Créer une commission inter-partenaires d'examen des demandes très urgentes et/ou des situations bloquées »
- Proposition 1.6 « Sélectionner les candidats présentés en CAL de manière objective »

- Proposition 2.1 « Mettre en place un service partagé d'information, d'enregistrement et d'accueil des demandeurs, placé sous la responsabilité de l'organe de gouvernance intercommunal - et éventuellement la Métropole de Paris pour l'Ile-de-France »
- Proposition 2.2 « Définir le contenu de l'information à laquelle a droit le demandeur »
- Proposition 2.5 « Prévenir les discriminations dans l'accès au logement social : mobiliser les acteurs et engager une dynamique de changement des pratiques par des actions de formation »
- Proposition 3.0 « Schéma : Gouvernance locale et structure de la politique d'attribution »
- Proposition 3.1 « Permettre l'émergence d'une gouvernance intercommunale de la politique d'attribution, volet de la politique locale de l'habitat »
- Proposition 4.1 « Réviser la politique des loyers dans le parc social »
- Proposition 4.2 « Faire évoluer le SLS »
- Proposition 4.4 « Favoriser la construction de logements correspondant aux typologies insuffisamment représentées dans le parc »
- Proposition 4.5 « Faciliter l'accès au logement autonome et le maintien dans le logement des personnes âgées et des personnes handicapées »
- Proposition 4.6 « Favoriser le logement des jeunes »
- Proposition 4.7 « Réduire la dépense nette de charges des locataires du parc social »
- Proposition 4.8 « Encourager le développement des résidences sociales »
- Proposition 4.9 « Développer les opérations financées en PLAI adapté »
- Proposition 4.10 « Elaborer des conventions intercommunales, inter-bailleurs et avec les réservataires, organisant les mutations internes »
- Proposition 4.11 « Développer et améliorer l'accompagnement social vers et dans le logement - Favoriser et encadrer les baux glissants dans le parc social »

ANNEXE 1 : Champ d'application, contenu et portée des PLH¹²¹

Le PLH définit les principes et les objectifs d'une politique de l'habitat à l'échelon local. Ce document stratégique, partagé avec l'ensemble des parties prenantes (collectivités locales, EPCI, Etat, etc.) doit permettre d'établir un consensus au niveau d'une agglomération sur les principes à mettre en œuvre pour remédier aux dysfonctionnements du marché local de l'habitat et produire à terme une offre à la hauteur des besoins dans le respect du droit au logement et du principe de mixité.

Champ d'application : Le PLH est obligatoire pour :

¹²¹ Source : DHUP.

- les EPCI (métropoles, CU, CA) qui ont obligatoirement la compétence habitat (« équilibre social de l'habitat »),
- les communautés de communes qui prennent l'une des sous compétences de la compétence « politique du logement et cadre de vie » et donc considérées compétentes en matière d'habitat, de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants,
- les communes « isolées » de plus de 20 000 habitants, non rattachées à un EPCI ou rattachées à un EPCI n'ayant pas la compétence en matière d'habitat,
- les EPCI souhaitant prendre la délégation de compétence des aides à la pierre.

Les autres collectivités peuvent élaborer un PLH sur la base du volontariat (SAN, CC compétentes < 30 000 habitants, communes isolées < 20 000 habitants).

Contenu : Le PLH comporte un diagnostic, un document d'orientation (principes et objectifs) et un programme d'actions détaillé. S'agissant du volet relatif aux attributions des PLH, le document d'orientation indique¹²² :

- Les principes retenus pour répondre aux besoins et, notamment, à ceux des personnes mal logées, défavorisées ou présentant des difficultés particulières ;
- Les axes principaux susceptibles de guider les politiques d'attribution des logements locatifs sociaux ;
- Les objectifs et principes définis par le PLH tiennent compte du PDALPD et le cas échéant de l'accord collectif intercommunal.

Le programme d'actions¹²³ ne comporte pas d'actions relatives aux attributions de logements sociaux.

Régime juridique : Le PLH n'a pas de portée juridique contraignante à l'égard des tiers. Une commune ne peut se fonder sur les orientations générales du PLH pour refuser la délivrance d'une autorisation d'urbanisme (cf décision de la cour administrative d'appel de Douai du 25 sept. 2003, commune d'Hallennes-lez-Haubourdin, req. N°00DA01443).

Le PLH donne donc un cadre de travail souple et fixe des objectifs prévisionnels de production de logements vers lesquels la collectivité s'efforce de tendre pour répondre aux besoins identifiés localement. Aucune sanction n'est prévue par les textes en cas de non-respect des objectifs.

¹²² b) et c) de l'article R. 302-1-2 du CCH.

¹²³ Article R. 302-1-3 du CCH.

ANNEXE 2 : Articulation entre les PLH et les documents d'urbanisme¹²⁴

Le PLH doit être compatible avec les orientations du Scot (cf art. L. 123- du CU).

Le PLU doit être mis en compatibilité avec les objectifs du PLH dans un délai d'un an (délai fixé par la loi du 25 mars 2009), pour permettre la réalisation des projets de logements le plus rapidement possible (art. L. 123-1-9 du CU). En l'absence de mise en compatibilité dans les délais impartis, le Préfet de département peut se substituer à la commune pour mettre en compatibilité le PLU.

Le principe d'un document unique à l'échelle intercommunale a été introduit par la loi du 25 mars 2009 : le PLUi tient lieu de PLH. Les OAP¹²⁵ des PLUi comprennent certaines des dispositions portant sur l'habitat¹²⁶ :

- les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergements¹²⁷, en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements
- et le programme d'actions des PLH dont notamment les objectifs quantifiés et la localisation de l'offre nouvelle de logement et d'hébergement dans chaque commune.

En ce qui concerne les PLUi, force est de constater que plusieurs éléments du PLH sont sans rapport avec l'urbanisme et trouvent difficilement leur place dans un document opposable aux autorisations d'urbanisme.

L'articulation entre l'objectif de logement et les règles d'urbanisme du PLU est en général convenablement traitée. Toutefois, tout le reste de la politique de l'habitat est en général complètement délaissé (rénovation thermique, accès et maintien dans le logement des plus démunis et des plus défavorisés, précarité énergétique, définition de la typologie et des loyers de sortie du développement de l'offre, lien entre les besoins, la demande et la politique d'attribution – notamment pour les publics défavorisés et les plus démunis -, analyse de l'occupation du parc social et

¹²⁴ Source DHUP.

¹²⁵ Orientations d'aménagement et de programmation.

¹²⁶ Décret n° 2012-290 du 29 février 2012 relatif aux documents d'urbanisme et pris pour l'application de l'article 51 de la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche : Lorsque le plan local d'urbanisme est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale, les orientations d'aménagement et de programmation mentionnées aux 2 et 3 de l'article L. 123-1-4 définissent : 1° En ce qui concerne l'habitat, les objectifs et les principes mentionnés au 2° de l'article L. 123-1-4. Elles comprennent, notamment, les objectifs mentionnés aux d, e et g de l'article R. 302-1-2 du code de la construction et de l'habitation ainsi que le programme d'actions défini à l'article R. 302-1-3 du même code.

¹²⁷ L. 123-1-4 du code de l'urbanisme. En ce qui concerne l'habitat, elles définissent les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergements, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements. Elles tiennent lieu du programme local de l'habitat défini par les [articles L. 302-1 à L. 302-4](#) du code de la construction et de l'habitation.

rapprochement avec le parc social privé de fait). Sans parler des attributions qui ne sont pas traitées dans ce cadre.

Groupe 4

« L'adaptation de l'offre aux besoins, en termes de typologie des logements et d'accompagnement des locataires en difficulté »

présidé par Arnaud Cursente et Sylvine Thomassin

- 4.1** Réviser la politique des loyers dans le parc social
- 4.2** Faire évoluer le « supplément de loyer de solidarité » (SLS)
- 4.3** Mettre en place, au niveau intercommunal ou départemental, une instance chargée d'examiner la situation des ménages n'obtenant pas d'attribution
- 4.4** Favoriser la construction de logements correspondant aux typologies insuffisamment représentées dans le parc
- 4.5** Faciliter l'accès au logement autonome et le maintien dans le logement des personnes âgées et des personnes handicapées
- 4.6** Favoriser le logement des jeunes
- 4.7** Réduire la dépense nette de charges des locataires du parc social
- 4.8** Encourager le développement des résidences sociales
- 4.9** Développer les opérations financées en PLAI adapté
- 4.10** Elaborer des conventions intercommunales, inter-bailleurs et avec les réservataires, organisant les mutations internes
- 4.11** Développer et améliorer l'accompagnement social vers et dans le logement - Favoriser et encadrer les baux glissants dans le parc social

4.1 Réviser la politique des loyers dans le parc social

Constat et problématique soulevée

De plus en plus d'acteurs constatent un rétrécissement du parc de logements sociaux abordables financièrement, surtout pour les ménages modestes, et le décalage est de plus en plus important entre les loyers des logements sociaux et les loyers plafonds pris en compte par les barèmes de l'aide personnelle au logement.

Ce constat conduit à s'interroger sur la pertinence de la politique des loyers, dont la remise en ordre des loyers constitue une composante essentielle.

En application de l'article L. 445-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH), les conventions d'utilité sociale (CUS) doivent intégrer « un classement des immeubles ou ensemble immobiliers ; ce classement est établi **en fonction du service rendu aux locataires** ». Selon l'article L. 445-2, le montant maximal total des loyers, rapporté à la surface utile ou à la surface corrigée totale, exprimé en euros par mètre carré et par mois, tient compte du classement des immeubles ou groupes d'immeubles précité.

Le critère de modulation des loyers selon le service rendu, lui-même lié à la qualité technique des logements et plus encore à leur attractivité spatiale, peut conduire à une plus grande ségrégation spatiale encore que la situation actuelle.

Conformément à l'article L. 445-2, l'obligation de fournir la nouvelle grille des loyers (communément appelée « remise en ordre des loyers ») peut être reportée à l'année 2016.

Description de la proposition

Réviser la politique des loyers dans le parc social.

1. Fixer comme objectif à la remise en ordre des loyers l'accessibilité sociale du parc.

Il serait inscrit explicitement dans la loi que l'un des objectifs d'une remise en ordre des loyers est de contribuer au logement des personnes défavorisées et à la mixité sociale en garantissant une égalité d'accès aux différentes classes de patrimoine et aux différents secteurs du territoire d'implantation de ce patrimoine.

Ajouter au critère du service rendu actuellement prévu pour classer les immeubles et fixer en conséquence les loyers maximum, celui de l'adéquation des loyers aux capacités contributives des locataires.

- 2. Autoriser une modulation des loyers par logement**, permettant de pratiquer des loyers différenciés selon les logements dans un même ensemble et d'identifier ainsi au sein des ensembles situés dans des quartiers attractifs des logements accessibles aux ménages les plus modestes grâce à une limitation des loyers aux plafonds de l'APL.

Ajouter dans la convention d'utilité sociale un indicateur précisant la part des logements dont le loyer pratiqué serait modulé par rapprochement avec le loyer plafond APL.

La mesure serait calibrée par la gouvernance intercommunale de manière à mettre en place une politique cohérente au plan territorial. La remise en ordre des loyers serait négociée par chaque bailleur social avec les associations représentatives des locataires.

La remise en ordre des loyers pourrait intégrer dans son approche la dimension « charges » des différents ensembles.

La remise en ordre des loyers, loin de déboucher sur un élargissement de la palette des loyers moyens par ensemble devrait plutôt conduire à un resserrement des loyers sur des territoires confrontés à des tensions identiques.

- 3. Autoriser le passage de la surface corrigée à la surface utile indépendamment de la remise en ordre des loyers** et lui permettre d'intervenir rapidement afin de préparer au mieux la remise en ordre des loyers.
- 4. Rendre possible et encourager une mise en œuvre anticipée de la remise en ordre des loyers pour les bailleurs sociaux volontaires.**

Un groupe de travail, associant l'USH, les fédérations d'organismes d'HLM et les principaux partenaires, sera mis en place pour réfléchir aux modalités techniques et organisationnelles de mise en œuvre de la révision de la politique des loyers, afin de garantir qu'elle s'effectue dans de bonnes conditions.

Expériences ou bonnes pratiques associées

Seuls 7% environ des organismes d'HLM et des sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux ont procédé à une remise en ordre des loyers dans le cadre de la signature des conventions d'utilité sociale en 2011.

L'évaluation des CUS n'a pas encore été formellement effectuée, même si certaines remises en ordre des loyers ont pu déjà être examinées.

Bénéfices attendus

Favoriser le logement des personnes défavorisées et la mixité sociale.

L'anticipation de la remise en ordre des loyers permettrait aux bailleurs de pratiquer plus rapidement une nouvelle politique de loyers, notamment pour permettre le logement des plus défavorisés dans chaque catégorie de patrimoine, ainsi que de disposer d'un système unifié de gestion des loyers en opérant un changement de système surfacique dans le calcul des loyers grâce au passage de la surface corrigée à la surface utile. Enfin cette anticipation conduirait à un étalement de la charge d'instruction pour les services de l'Etat.

Limites anticipées et points d'attention

Le fait d'introduire dans la loi que la remise en ordre des loyers doit poursuivre un objectif d'accessibilité aux ménages modestes dans des conditions favorisant la mixité sociale n'appelle pas de points d'attention particuliers.

En revanche, les préalables aux remises en ordre des loyers sont, à dire d'expert, assez longs à mettre œuvre (3 ans pour l'intégralité des préalables et des étapes itératives arrivant aux éléments du cahier des charges de gestion sociale), ce qui oblige à être très prudent sur cette proposition afin de veiller à ce qu'elle soit mise en œuvre correctement.

Conditions de réussite

Ne pas imposer aux bailleurs sociaux une mise en œuvre généralisée et anticipée de la remise en ordre des loyers, mais simplement autoriser les organismes volontaires à recourir à cette possibilité avant 2017.

Veiller à ce que la remise en ordre des loyers profite aux plus défavorisés et qu'elle ne les mette pas en difficultés, alors même que l'objectif est de favoriser leur accès au logement. En conséquence, la mise en place d'un groupe de travail apparaît indispensable, notamment afin de tirer parti des premières évaluations.

Implications en termes d'évolution législative et réglementaire

Les propositions 1 et 4 impliquent que la partie législative du CCH soit modifiée.

Modalités et calendrier de mise en œuvre

- La première proposition pourrait être intégrée au projet de loi « Logement » ;
- Si le principe d'anticipation doit être autorisé dans la loi, il est nécessaire de capitaliser les retours d'expériences sur la première évaluation des CUS prévue au

cours du 1^{er} semestre 2013, afin d'identifier les difficultés rencontrées par les organismes et les services de l'Etat ;

- Le groupe de travail pourrait être mis en place dès septembre 2013 afin qu'il formule des recommandations avant la fin de l'année.

Lien avec d'autres propositions

- Proposition 1.4 « Définir à l'échelle intercommunale des indicateurs qualifiant l'offre de manière objective, partagée, et transparente et s'en servir pour promouvoir la mixité sociale par des actions positives »
- Proposition 2.4 « Inscrire dans la loi la possibilité d'expérimenter la « location choisie » »
- Proposition 2.5 « Prévenir les discriminations dans l'accès au logement social : mobiliser les acteurs et engager une dynamique de changement des pratiques par des actions de formation »
- Proposition 3.2 « Structurer le volet « Attribution de logements sociaux » de la politique locale de l'habitat »

4.2 Faire évoluer le « Supplément de Loyer de Solidarité » (SLS)

Constat et problématique soulevée

Le « Supplément de Loyer de Solidarité » (SLS) a été instauré pour inciter à la mobilité. Il est appliqué par les organismes d'HLM en plus du loyer et des charges locatives, aux locataires dont les ressources dépassent de plus de 20% les plafonds établis pour l'accès à un logement social, selon un barème qui a été plusieurs fois révisé depuis l'origine.

La perte du droit au maintien dans les lieux prévue par l'article L. 442-3-1 ne concerne pas les locataires de plus de 65 ans ou qui présentent un handicap ou qui ont à leur charge une personne soit handicapée, soit en perte d'autonomie. Le nombre de ménages concernés est ainsi diminué. De plus, et en tout état de cause, la proportion de locataires au-delà de 100 % de dépassement est infime et correspondrait à 0,2% des ménages logés dans le parc social.

Par ailleurs, le SLS n'aurait pas, selon certains, eu les résultats escomptés en ne permettant pas d'instaurer une véritable progressivité des loyers : « si le taux d'effort des locataires peut être modulé pour les trois premiers déciles de revenu grâce aux aides personnelles, et pour les trois derniers déciles par l'application du SLS, aucun mécanisme ne permet de faire varier le loyer des ménages se situant dans les quatre déciles médians.

Description de la proposition

Faire évoluer le supplément de loyer de solidarité (SLS).

- a) Supprimer par la législation le plafonnement en valeur au m² du SLS pour les ménages les plus aisés.
- b) Sans préjudice de la possibilité pour la gouvernance locale de prévoir dans les PLH de ne pas appliquer le SLS sur certains secteurs, permettre à la gouvernance locale (EPCI ou département hors EPCI) d'adapter le barème du SLS à la diversité des situations territoriales. Permettre, le cas échéant, le déclenchement du SLS dès le premier euro de dépassement des plafonds de ressources, tout en veillant à arrêter un barème progressif de manière à ne pas pénaliser fortement les ménages qui dépassent de peu les plafonds.

- c) Préconiser qu'une partie du produit du SLS soit redistribuée aux ménages les plus modestes par les bailleurs ou par des structures associant ces bailleurs (groupements, associations) sous la forme de remises sur quittance temporaires, ne se substituant pas aux aides personnelles. Les bailleurs sociaux seront ainsi incités à affecter une partie du SLS à ces interventions. La décision d'affectation de tout ou partie du produit du SLS à des remises sur quittance fera l'objet d'une délibération au sein de chaque organisme d'HLM. Les organismes d'HLM seront incités à mutualiser la part du produit du SLS dédiée à ces actions dans des fonds locaux d'aide sur quittance.

Expériences ou bonnes pratiques associées

Une expérimentation de remise des loyers, dite « Remise sur quittance Solidarité (RsQ) » est actuellement en cours au sein de deux filiales du groupe logement français : le logement francilien (région parisienne) et le Logis familial Varois (région PACA).

Cette expérimentation a débuté le 1er mars 2010.

Les principes généraux en sont les suivants :

- maintien d'une mixité sociale par une aide à la solvabilisation des ménages les plus modestes dans les zones tendues ;
- pour cela, le financement des ces aides passe par la redistribution de la recette du SLS sous forme de « remise sur quittance » aux ménages les plus modestes. Cette remise est révisée chaque année.

Bénéfices attendus

- Encourager les parcours résidentiels des ménages dont les revenus ont augmenté ;
- Diminuer le taux d'effort des ménages les plus modestes ;
- Favoriser l'acceptation sociale du SLS pour les « contributeurs » avec ce mécanisme de redistribution solidaire ;
- Mettre fin à l'idée que les bailleurs ont intérêt à conserver des ménages payant le SLS car ils s' « enrichissent ».

Limites anticipées et points d'attention

- Réfléchir à un dispositif qui permettrait d'aider les ménages qui ont le taux d'effort net le plus important (c'est à dire après le versement des aides au

logement). Il s'agit en effet de privilégier ceux qui subissent le plus les effets « plafonds » ;

- Veiller à ce que le dispositif de redistribution ne soit pas considéré par les bénéficiaires comme un dû, ni comme pérenne, mais comme une aide provisoire, (d'où la nécessité d'utiliser la formule de la remise sur quittance), le produit du SLS n'ayant pas vocation à être pérenne, dans la mesure où les ménages qui l'acquittent disposent de revenus supérieurs aux plafonds ;
- Le SLS représente en moyenne moins de 2% des ressources des bailleurs sociaux) et sa collecte a un coût (salarial, administratif, informatique) pour les bailleurs sociaux.

Conditions de réussite

- Une communication auprès des bénéficiaires – sur les conditions précises de cette aide – et des contributeurs indirects (les ménages assujettis au SLS) ;
- La mobilisation et la formation des agents des bailleurs sociaux sur les principes de la démarche et les modalités de sa mise en œuvre.

Implications en termes d'évolution législative et réglementaire

Modifier la partie législative du CCH.

Modalités et calendrier de mise en œuvre

Second semestre 2013.

Lien avec d'autres propositions

- Proposition 1.9 « Définir des règles pour favoriser les mutations internes »
- Proposition 2.6 « Expérimenter des bourses d' « échanges » de logements pour favoriser les mutations internes »
- Proposition 3.2 « Structurer le volet « Attribution de logements sociaux » de la politique locale de l'habitat »
- Proposition 4.3 « Mettre en place au niveau intercommunal ou départemental, une instance chargée d'examiner la situation des ménages n'obtenant pas d'attribution »
- Proposition 4.10 « Elaborer des conventions intercommunales, inter-bailleurs et avec les réservataires, organisant les mutations internes »

4.3 Mettre en place, au niveau intercommunal ou départemental, une instance chargée d'examiner la situation des ménages n'obtenant pas d'attribution

Constat et problématique soulevée

Certaines demandes de logement ne sont pas prises en compte ou sont rejetées en CAL, pour des raisons qui peuvent tenir à différents facteurs, parfois cumulatifs :

- ressources jugées insuffisantes : pour une part, ces situations renvoient au décalage entre les loyers pratiqués et les barèmes de l'APL. Mais elles peuvent aussi renvoyer au niveau des charges et à des éléments propres à la candidature (ménage endetté, voire surendetté, budget déséquilibré en raison de dépenses de santé, de transport, etc.) ;
- nécessité d'un accompagnement que les bailleurs ne peuvent pas fournir seuls ;
- inexistence ou rareté d'une offre de logement adaptée aux ménages.

Le point commun de ces demandes est que leur satisfaction nécessite une ingénierie, une aide financière et/ou la mise d'un accompagnement social et/ou sanitaire, voire la production d'un logement adapté.

Description de la proposition

Mettre en place, au niveau intercommunal ou départemental, une instance chargée d'examiner la situation des ménages n'obtenant pas d'attribution.

Il s'agit d'instituer une instance nouvelle (ou de modifier une instance existante) afin que soient examinées collectivement les situations particulièrement critiques qui n'ont pas trouvé de solution dans un délai « normal » et de déterminer l'acteur susceptible de proposer une solution.

Cet examen déboucherait sur l'identification des obstacles, la définition de solutions et la détermination des actions qui seront prises en charge par tel ou tel des partenaires représentés.

De telles instances seraient généralisées. Elles devraient être articulées avec les autres dispositifs mis en place dans le cadre du PDALPD (FSL...), ainsi que par les CIL.

Composition : Il conviendrait d'inclure des représentants d'associations d'insertion parmi les membres.

Mode de saisine :

- *en amont* : la commission pourrait être saisie par un bailleur, un réservataire ou un travailleur social pour toute demande qu'il ne paraît pas possible de satisfaire dans un délai raisonnable ou compatible avec son degré d'urgence ;
- *en aval* : la saisine serait systématique lorsqu'une CAL refuse une candidature pour insuffisance de ressources et ne s'estime pas en mesure de proposer, dans un délai raisonnable, un logement dont le loyer soit mieux adapté.

Missions : Il convient de donner à la commission un caractère opérationnel : elle co-construit des solutions adaptées aux situations particulières ou à tout le moins détermine l'acteur en charge de l'élaboration de la réponse (ex : logement adapté).

Pour chaque demande examinée, il conviendra de veiller à :

- rendre le ménage acteur de son projet de relogement, même s'il ne correspond pas strictement à sa demande initiale (demandes trop ciblées pour être satisfaites dans un délai compatible avec l'urgence de la situation) ;
- l'orienter vers un bailleur disposant de logements d'un coût compatible avec le budget du demandeur ou d'une offre adaptée à la demande ;
- lorsque aucun logement adapté financièrement, par absence d'accompagnement ou par ses caractéristiques n'est disponible, mobiliser une aide sur quittance pour rendre le relogement possible dans le premier cas, une mesure d'accompagnement personnalisée dans le second ou engager la réalisation d'une opération d'habitat adaptée dans le troisième.

Expériences ou bonnes pratiques associées

- De telles commissions d'examens existent avec des résultats très satisfaisants au niveau de quelques agglomérations ou départements : les instances d'examen des candidatures bloquées ; ex : Rennes, Mantes en Yvelines...

Bénéfices attendus

- Eviter les réorientations successives de demandes restant sans solution et l'existence de demandes laissées pour compte.

Limites anticipées et points d'attention

- Ne pas en faire une nouvelle filière d'accès au logement social et donc bien définir le champ de compétence de l'instance et ses modalités de saisine.

Conditions de réussite

- Mobiliser l'ensemble des partenaires pouvant contribuer à dégager des solutions.
- Mettre en place de **fonds locaux d'aide sur quittance** est un complément très souhaitable pour le fonctionnement de ces instances. Ceux-ci pourraient notamment être alimentés par une partie du montant des surloyers.
- Cette instance doit fonctionner en lien avec le PDALPD.

Implications en termes d'évolution législative et réglementaire

N/A

Modalités et calendrier de mise en œuvre

N/A

Lien avec d'autres propositions

- Proposition 1.5 «Créer une commission inter-partenaires d'examen des demandes très urgentes et/ou des situations bloquées »
- Proposition 1.7 « Harmoniser les critères mis en œuvre par les CAL en matière de taux d'effort et de reste à vivre »
- Proposition 3.1 « Permettre l'émergence d'une gouvernance intercommunale de la politique d'attribution, volet de la politique locale de l'habitat »
- Proposition 4.2 « Faire évoluer le « Supplément de Loyer de Solidarité » (SLS) »
- Proposition 4.4 « Favoriser la construction de logements correspondant aux typologies insuffisamment représentées dans le parc »
- Proposition 4.9 « Développer les opérations financées en PLAI adapté »
- Proposition 4.11 « Développer et améliorer l'accompagnement social vers et dans le logement - Favoriser et encadrer les baux glissants dans le parc social »

4.4 Favoriser la construction de logements correspondant aux typologies insuffisamment représentées dans le parc

Constat et problématique soulevée

Il existe un décalage entre la production de logements locatifs sociaux d'une part, et la composition des ménages ayant fait une demande de logements sociaux, d'autre part. La production actuelle de logements est assez similaire, en termes de typologies et de surfaces, au parc existant. On constate donc une inadéquation entre l'offre (stock plus production) et la demande compte tenu de ses évolutions sociologiques. Aussi, il convient d'adapter la production à la demande, pour rééquilibrer l'offre de logements locatifs sociaux.

Les données issues de l'outil InfoDALO et du Système National d'Enregistrement de la demande de logement social indiquent ainsi que les personnes isolées représentent 41% des demandeurs de logements sociaux et 33% des requérants DALO.

En outre, 85% des personnes susceptibles de sortir d'hébergement sont des isolés bénéficiaires de minima sociaux. Les ménages de 2 personnes représentent quant à eux 25% des demandeurs de logements sociaux et 20% des requérants DALO.

Or, la production de petits logements sociaux neufs, année après année, est insuffisante : seulement 34% de T1 et de T2 parmi les logements financés entre 2009 et 2012 pour 66% de la demande (ménages de 1 et 2 personnes) (53% de la demande interne et 71% de la demande externe), alors même que les T3 / T4 constituent une grande part du stock de logements sociaux. Les grandes familles (plus de 5 personnes) représentent 8% des demandeurs de logements sociaux et 13% des requérants DALO pour 4% des logements financés (T5 et plus). Enfin, le déficit de grands logements parmi les logements à attribuer est important car le stock de ces logements connaît un taux de rotation faible.

Afin de répondre à la demande, et de « rattraper » le retard, il faut donc produire des logements destinés aux ménages de 1 à 2 personnes et aux grandes familles. Dans les régions où la pression des demandeurs est très forte, l'absence de mobilité interne empêche d'avoir une vision claire des typologies de logements attendues par l'ensemble des demandeurs.

Par ailleurs, les surfaces des logements ne permettent pas toujours que les loyers de sortie des logements restent sous les loyers plafonds APL et soient en conséquence économiquement accessibles aux plus modestes.

Description de la proposition

Proposition n°1 : Prendre en compte les typologies de logements dans la programmation locale des financements de logements locatifs sociaux et dans la définition des programmes architecturaux des bailleurs sociaux.

1.1. Inclure des orientations sur le développement des typologies nécessaires dans les PLH.

Il est proposé que les PLH ou les PLUi valant PLH, sur la base de la connaissance de la demande de logements locatifs sociaux (système national d'enregistrement de la demande, fichiers locaux partagés de la demande lorsqu'ils existent) et des besoins (études réalisées localement), des caractéristiques du parc public (typologie, vacance, taux de rotation, état - RPLS) et des interventions prévues par les bailleurs (CUS), donnent des orientations sur les surfaces et les types de logements locatifs sociaux à produire par territoire en s'inscrivant dans une dimension prospective, et dans une logique de complémentarité des nouvelles opérations avec l'offre existante, et en cherchant par ailleurs à répondre aux besoins de mutations internes.

La complémentarité avec l'offre existante peut également passer par la mobilisation de T3/T4 dans le parc existant pour faire de la colocation, en particulier destinée aux jeunes ou intergénérationnelle, ou par la restructuration des typologies à l'occasion de travaux de réhabilitation de logements sociaux existants. Ces restructurations doivent pouvoir bénéficier de financements adaptés à la lourdeur de ces opérations au plan financier (durée des emprunts par exemple).

Enfin, une sensibilisation des différents acteurs de la production de logements (promoteurs et élus notamment) est nécessaire pour favoriser l'évolution des pratiques.

1.2. Adapter les surfaces à la diversité des besoins et des capacités contributives

Au sein d'une même typologie de logements, le développement de produits diversifiés en termes de surfaces visant à mieux s'adapter à la diversité des situations de demandeurs pour un même type de logement (ex. : à côté de la production de logements de surface standard (ex. : T3 de 65 m², T2 de 50 m²), production de T3 compacts (58-60 m²) pour des familles monoparentales avec un enfant ou certains couples sans enfants, de T2 compacts (42-45 m²) pour des seniors isolés en mutation, de T1 bis pour des personnes isolées très modestes) doit également être encouragé.

Les ménages étant solvabilisés par l'APL dans la limite du loyer plafond du barème, qui est fonction de la composition du ménage et donc indirectement du nombre de pièces, il est proposé de produire des logements plus « compacts » en complémentarité d'une offre de logements de surfaces « classiques » (par exemple, un couple recomposé qui reçoit les enfants seulement le week-end pourrait disposer de surfaces plus petites). Cette meilleure adéquation entre surface, typologie et composition du ménage peut se faire grâce à des logements à surface réduite mais maximisant la qualité d'usage (meilleure conception des logements et réduction des surfaces annexes type).

Cette diminution des surfaces pourrait être facilitée par une adaptation des normes accessibilité.

Proposition n°2 : Moduler les subventions en fonction des tailles et typologies des logements financés.

Il est d'ores et déjà possible de moduler le montant de subvention de référence préconisé en fonction des typologies, en respectant le montant de référence (indiqué dans la lettre de notification du 15 février) en moyenne sur l'année. En outre, l'octroi de subventions forfaitaires fonction du nombre de logements depuis 2010 favorise les petits logements puisque la subvention au m² est plus élevée (par exemple pour un logement PLAI en zone A, une subvention de 12 000 € pour un logement équivaut à une subvention de 600 €/m² pour un logement de 20 m² et de 200 €/m² pour un logement de 60 m²).

Il est proposé que, outre les objectifs quantitatifs (en nombre de LLS) ou qualitatifs en type de produits (PLUS, PLAI, PLS), il soit donné aux préfets de régions des objectifs en terme de typologie de logements (T1,..., T5), la modulation des subventions constituant le levier permettant d'adapter l'effort financier de l'Etat pour atteindre les résultats escomptés.

Proposition n° 3 : Articuler avec les conventions de délégation des aides à la pierre.

Les propositions n°1 et n°2 s'appliquent également aux délégataires des aides à la pierre, sachant que, pour les EPCI, les conventions de délégations s'appuient sur des Programmes Locaux de l'Habitat. La programmation par typologie doit donc être obligatoire sur ces territoires et précisée dans les conventions de délégation.

Proposition n°4 : Vérifier la pertinence du coefficient de structure au regard des coûts de construction des logements.

Il s'agirait de vérifier si le coefficient de structure actuel utilisé pour le financement du logement locatif social est favorable en termes économiques à la construction des logements adaptés aux besoins et à leur évolution. Des études comparatives avec

le coefficient de structure du marché locatif privé défini récemment pourront être engagées dans ce cadre.

A l'issue de ces travaux, il pourrait être proposé de modifier ce coefficient afin de favoriser la production de logements aux surfaces recherchées (petits logements ou grands logements) : le coefficient de structure a un impact sur le loyer de sortie, qui lui-même a un impact sur l'équilibre des opérations. En modifiant ce coefficient de structure, il est possible d'inciter les bailleurs à produire des logements ayant la surface souhaitée.

Expériences ou bonnes pratiques associées

- Les systèmes d'information nationaux permettent déjà de disposer de données des références en termes de comparaisons entre la demande, les logements financés. Ces premiers éléments doivent être complétés par une analyse sur le parc existant (RPLS), mais montrent déjà le déficit de petits logements financés.

	1 pers	2 pers	3 pers	4 pers	> =5 pers
Demande en logement social (fichier N° unique au 23/11/2012)	41%	25 %	16 %	10 %	8 %
Ménages ayant déposés un recours DALO en 2012 (Infodalo au 28/11/2012)	36 %	21 %	18 %	13%	12 %
	T1	T2	T3	T4	T5
Financements LLS - logements ordinaires sur 2009-2012 (SISAL le 5/12/12)	10 %	24 %	38 %	24%	4 %

- Nantes Métropole octroie des subventions à l'investissement locatif social modulées en fonction de la surface habitable et de la typologie des logements, ainsi qu'une majoration de subvention pour les types 4 et plus.

Bénéfices attendus

- Production d'une offre de logements sociaux mieux adaptée aux besoins des ménages en complémentarité avec le parc existant ;
- Diminution de la vacance dans le parc public à terme ;
- Diminution du reste à charge des locataires.

Limites anticipées et points d'attention

- Problème d'acceptabilité du public pour des petits logements (T1) : les demandeurs souhaitent souvent *a minima* un T2, qui n'est pas forcément adapté à leurs ressources) et refusent fréquemment l'attribution des T1 ;
- Une étude approfondie sur l'impact de la modification du coefficient de structure sur les loyers, le reste à charge des locataires et l'APL devra être réalisée avant une éventuelle mise en application.

Conditions de réussite

- Inciter les bailleurs sociaux et les communes à produire des logements de typologies et de surfaces adaptées aux besoins. En effet, si l'on peut s'interroger sur la non-adéquation entre l'offre nouvelle et la demande de logements locatifs sociaux, il est essentiel de comprendre les contraintes économiques des bailleurs, pour les inciter à produire les logements désirés ;
- Sensibiliser les collectivités locales à cette problématique et organiser une concertation locale avec les acteurs concernés par cette mesure à savoir : les responsables de la programmation (services déconcentrés de l'Etat et collectivités), les financeurs (Action Logement, Caisse des Dépôts et Consignation) et les bailleurs sociaux, ainsi que les gestionnaires des fichiers partagés. Ces acteurs devront avoir une vision partagée et objectivée des diagnostics et des besoins afin de définir des objectifs réalistes et adaptés localement ;
- Sensibiliser les publics concernés sur l'intérêt que peuvent présenter des logements à surface adaptée dans le cadre, par exemple, d'une première étape d'un parcours résidentiel, compte tenu de la réalité du marché et des coûts induits par des surfaces conduisant à un loyer supérieur au plafond de l'APL ;
- Améliorer la mobilité résidentielle afin que les ménages considèrent l'attribution d'un logement ne correspondant pas totalement à leurs souhaits comme une première étape dans un parcours résidentiel. La mobilité résidentielle des locataires du parc HLM ancien pourrait être accrue en anticipant sur les besoins de mobilité du parc ancien dans la construction des nouvelles opérations : par exemple construction de petits logements peu chers en centre-ville adaptés pour des personnes âgées.

Implications en termes d'évolution législative et réglementaire

- Eventuelle modification de l'arrêté (interministériel) du 5 mai 1995 relatif aux subventions de l'Etat et aux prêts pour la construction, l'acquisition et l'amélioration des logements locatifs aidés.

Modalités et calendrier de mise en œuvre

Les propositions pourraient être mises en place pour la programmation 2014, voire pour certaines d'entre elles, avec une anticipation possible sur des territoires volontaires en 2013.

Lien avec d'autres propositions

- Proposition 2.5 « Prévenir les discriminations dans l'accès au logement social : mobiliser les acteurs et engager une dynamique de changement des pratiques par des actions de formation »
- Proposition 3.2 « Structurer le volet « Attribution de logements sociaux » de la politique locale de l'habitat »
- Proposition 4.3 « Mettre en place au niveau intercommunal ou départemental, une instance chargée d'examiner la situation des ménages n'obtenant pas d'attribution »

ANNEXE sur les surfaces

Il est possible d'agir sur les surfaces - et donc le loyer du logement puisque le loyer est calculé en € par m²- sans modifier la typologie. Une diminution de la surface permet une baisse du loyer du logement donc une meilleure accessibilité financière pour les ménages.

La réduction de surface par typologie induit une augmentation du coût unitaire du m² construit (car les équipements nécessaires sont incompressibles) et donc un équilibre financier plus difficile, mais se traduit par une baisse en valeur absolue du coût unitaire du logement.

La surface « maximale » pour un logement PLAI, selon la composition du ménage et la zone où se situe le logement, qui correspond au loyer plafond APL, figure dans le tableau ci-dessous. Il a été fait l'hypothèse que :

- le coefficient de structure de l'opération, qui tient compte de la taille des logements, est égal au coefficient de structure du logement ;
- le loyer pratiqué est égal au loyer maximum « conventionnable » ;
- les marges locales loyers sont de 12 %.

« surface maximale PLAI »	Zone 1 bis surface maxi en m ² de SU	Zone 1 surface maxi en m ² de SU	Zone 2 surface maxi en m ² de SU	Zone 3 surface maxi en m ² de SU
Isolé	37,48	41,23	40,88	41,52
Ménage sans enfant	49,32	53,85	54,51	54,57
Ménage avec 1 enfant	58,35	63,46	63,85	63,61
Ménage avec 2 enfants	69,71	75,57	76,05	75,60
Ménage avec 3 enfants	81,07	87,68	88,25	87,58
Ménage avec 4 enfants	92,44	99,79	100,46	99,57

Ces surfaces sont en adéquation avec la composition des ménages. Il est donc possible de proposer des loyers PLAI inférieurs aux loyers plafonds APL, à condition d'être vigilant sur le couple surface / typologie lors de l'élaboration du programme architectural des opérations locatives sociales.

Il est important de noter que pour les ménages vivant dans des logements dont la surface est inférieure aux surfaces ci-dessus, une baisse du loyer conduirait à une baisse des APL et non une baisse du reste à charge pour les ménages. La diminution des loyers pratiqués n'est donc pas la solution pour produire des logements adaptés aux ménages, car elle conduirait à déséquilibrer les opérations pour les bailleurs et ne permettrait pas de diminuer le reste à charge pour les locataires.

4.5 Faciliter l'accès au logement autonome et le maintien dans le logement des personnes âgées et des personnes handicapées

Constat et problématique soulevée

Seniors

La problématique du maintien des personnes âgées en logement indépendant constitue une question majeure de notre société alors que la durée de vie s'allonge.

Le Haut comité des personnes défavorisées considère ainsi « que l'habitat des personnes âgées constitue un enjeu qui dépasse le simple cadre des politiques du logement : il représente un enjeu sociétal majeur. »

Selon le Centre d'analyse stratégique, l'adaptation des logements des personnes âgées représente un enjeu considérable dans le parc social. La proportion des personnes âgées de plus de 65 ans y était déjà plus importante en 2000 que dans la population générale (20 % contre 16,5 %). L'écart devrait se creuser dans les années à venir, avec en 2035 une proportion de 31 % contre 26,6 % dans la population générale.

De plus, l'évolution des ressources des ménages âgés met en évidence une part croissante de seniors pauvres ou très modestes en difficulté pour se maintenir dans le parc privé et demandeurs d'un logement social.

Handicap

La solution au logement des personnes en situation de handicap (moteur, psychique, physique...) ne peut reposer uniquement, soit sur l'accueil dans des structures médico-sociales souvent coûteuses et destinées uniquement à une minorité des personnes concernées, soit sur la mobilisation des familles de ces personnes pour adapter leur logement à ces situations, et pour accompagner ces personnes avec leur accord. Elle passe également par un accès au logement social « banalisé » pour celles de ces personnes capables de vivre de manière autonome avec l'appui éventuel de services d'accompagnement pour tout ou partie de la gestion de leur quotidien, impliquant une information et une formation des bailleurs sur les problématiques de handicap psychique.

Description de la proposition

Faciliter l'accès au logement autonome et le maintien dans le logement des personnes âgées et des personnes handicapées. L'objectif général est de faciliter la location et la relocation des logements sociaux adaptés aux personnes âgées et/ou handicapées.

Il est proposé

- 1) D'autoriser la réalisation d'opérations neuves (ou issues de réhabilitations) dont tout ou partie des logements soient dédiés à l'accueil de personnes âgées et/ou handicapées, sous réserve que les besoins de ce type de structures aient été identifiés dans les PLH (PLUI valant PLH) ou PDH et à condition que les dispositifs d'accompagnement de ces projets soient précisés dans une annexe à la convention APL.
- 2) D'encourager la réhabilitation de logements sociaux adaptés pour les personnes âgées et/ou handicapées en introduisant dans les conventions d'utilité sociale un engagement du bailleur à adapter un nombre de logements pour les personnes âgées.
- 3) D'encourager le développement des diverses formules d'habitat intergénérationnel facilitant les échanges entre seniors et jeunes et reposant sur le volontariat des seniors et des jeunes, ainsi que sur un encadrement par des associations garantissant la protection des deux parties et leurs engagements réciproques.
- 4) D'offrir aux personnes en situation de handicap psychique des conditions de vie leur permettant de ne pas être rejetées par leur environnement, conformément au Programme d'action mondial concernant les handicapés de l'ONU¹²⁸ et d'encourager les dispositifs de type location / sous-location associative pour l'accueil de ces personnes.
- 5) De favoriser les mutations des personnes âgées vers des logements adaptés en :
 - prévoyant que pour les mutations des personnes de plus de 65 ans, le montant du loyer principal du nouveau logement doit être inférieur au m² à celui du logement d'origine ;
 - autorisant le passage d'un seul dossier en CAL pour ce type de mutations.

¹²⁸ Résolution N° 37/521 du 3 décembre 1982.

Expériences ou bonnes pratiques associées

La ville de Paris a développé divers dispositifs visant à favoriser l'accueil de personnes handicapées dans le parc locatif social « banalisé » :

- Les Unités de Logements et Services sont des logements intégrés à des opérations neuves intégralement domotisés et adaptés pour l'accueil de personnes présentant un handicap physique « lourd » mais en situation d'autonomie,
- Des logements du parc locatif social ont été loués à des associations spécialisées dans l'accompagnement de personnes en situation de handicap psychique en vue de leur sous-location à ces personnes, l'accompagnement étant assuré par les associations dans le cadre de leur agrément de SAVS ou SAMSAH.

En ce qui concerne les personnes ayant un handicap psychique, l'expérience du service d'accompagnement à domicile de Bailleul est intéressante. Il s'agit d'un Service d'Aide au Maintien à Domicile, dont l'objectif s'intitule : l'accompagnement social, « prothèse du handicapé psychique ». Ce service organise au domicile de la personne handicapée psychique la visite d'auxiliaires de vie pendant une quinzaine d'heures par mois, pour assurer une *présence* stimulante, un *lien* permanent, une *aide adaptée* et aux actes de la vie courante, en coordination avec le réseau des divers acteurs entourant la personne (soignants, tuteurs, travailleurs sociaux).

Son évaluation a montré les résultats suivants :

- diminution de temps d'hospitalisation : diminution globale de 78 % (rechutes divisées par trois en moyenne ;
- mieux-être psychique ;
- amélioration de l'hygiène corporelle, du linge et des locaux ;
- développement du lien social et augmentation du rythme des sorties à l'extérieur,
- meilleure assiduité thérapeutique et soulagement des tâches des soignants¹²⁹.

La ville de Paris a mis en place en 2010 une charte de la cohabitation intergénérationnelle avec les principales associations mobilisées sur le sujet sur Paris.

Ces dernières années, se sont développés de nombreux programmes (ou parties de programmes) dédiés à l'accueil de seniors dans des logements autonomes. Voir à ce sujet les exemples des Papy Loft et les expériences présentées dans le dernier numéro d'Actualités Habitat (magazine de l'USH).

¹²⁹ Source Union Nationale de Familles et Amis de personnes Malades et/ou handicapées psychiques - DÉLÉGATION RÉGIONALE NORD – PAS DE CALAIS.

Bénéfices attendus

- Répondre à une demande spécifique émanant de seniors et/ou de personnes handicapées ;
- Faciliter le maintien des personnes âgées ainsi que des personnes handicapées en logement indépendant ;
- Ne plus « perdre » après le départ de l'occupant âgé / handicapé les logements ayant fait l'objet d'adaptations (refaire une salle de bain avec baignoire par exemple) ;
- Rentabiliser les travaux d'adaptation sur les locataires successifs qui présentent des besoins similaires ;
- Favoriser les mutations des personnes âgées en sous-occupation vers des logements adaptés et ainsi libérer des « grands » logements.

Limites anticipées et points d'attention

L'implantation de logements destinés aux personnes âgées présente moins de difficulté en termes d'acceptation sociale que pour d'autres publics (ménages en précarité socio-économique, ménages DALO...) dans les territoires et elle permet, par ailleurs, de favoriser la mixité sociale.

Conditions de réussite

- Le maintien du dispositif de dégrèvement de TFPB (et de sa compensation par l'Etat aux collectivités) pour le financement des travaux d'accessibilité ;
- La mise en place de modalités d'attribution (renseignement du caractère adapté des logements dans les fiches produits transmises aux réservataires ou aux candidats...) spécifiques pour ces logements adaptés destinées à affecter ces logements aux ménages aux besoins desquels ils répondent, concomitamment à leur programmation.

Implications en termes d'évolution législative et réglementaire

Modifications de la partie législative et de la partie réglementaire du CCH.

Modalités et calendrier de mise en œuvre

Publication de la loi pour les mesures de nature législative.

Lien avec d'autres propositions

- Proposition 3.2 « Structurer le volet « Attribution de logements sociaux » de la politique locale de l'habitat »
- Proposition 4.8 « Encourager le développement des résidences sociales »
- Proposition 4.10 « Elaborer des conventions intercommunales, inter-bailleurs et avec les réservataires, organisant les mutations internes »
- Proposition 4.11 « Développer et améliorer l'accompagnement social vers et dans le logement - Favoriser et encadrer les baux glissants dans le parc social »

4.6 Faciliter le logement des jeunes

Constat et problématique soulevée

La problématique de l'accès au logement des jeunes est une question récurrente mais qui n'appelle pas de réponse simple. Faciliter leur accès au logement social est une des pistes souvent mise en avant pour traiter cette question.

La construction de logements de petite taille à prix abordable semble être un des moyens pour faciliter le logement des « jeunes », ce qui ne sera pas l'objet de la présente proposition.

Par ailleurs, les jeunes ne sont pas définis comme publics prioritaires à l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) qui fixe les critères généraux de priorité. Ainsi, en l'état des textes, il n'est pas possible de réserver de manière explicite un immeuble ou ensemble immobilier à un type de public particulier.

La réglementation actuelle sur le logement social contient certaines dispositions qui visent déjà à favoriser le logement des jeunes. La loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a introduit un certain nombre de dispositions visant à :

- Développer des logements meublés et en sous-location pour les jeunes dans le parc social (L. 442-8-1) ;
- Développer une offre de logements meublés ou non meublés destinés à des personnes de moins de 30 ans et à des étudiants dans le parc social, logeant seuls ou en colocation (L. 442-8-4).

Elles peuvent sembler néanmoins encore insuffisantes.

Description de la proposition

A l'heure, où le système apparaît comme peu lisible et critiqué comme ne profitant pas assez aux personnes les plus défavorisées, créer une nouvelle filière d'« attribution » ne semble pas la bonne solution. Il semble préférable de conserver le système actuel reposant sur l'inscription par les organismes d'HLM dans la CUS d'un nombre de logements attribués en application de l'article L. 442-8-4 en faveur de ces publics, tout en apportant un certain nombre d'améliorations et de simplifications à ce type d'attributions.

Proposition n°1 : Faciliter les locations de durée inférieure à un an pour les logements sociaux attribués dans le cadre de l'article L. 442-8-4 (jeunes de moins de 30 ans, étudiants ou apprentis).

La durée d'un an prévue à l'article L. 442-8-4 n'est pas nécessairement compatible avec le rythme scolaire des étudiants ou des jeunes en formation ou en insertion professionnelle. Il est proposé de faciliter la rupture du contrat de location à l'initiative du locataire afin que celui-ci ne soit pas contraint de verser une année de loyer alors même que cette durée ne correspond pas nécessairement à une année scolaire.

Proposition n° 2 : Supprimer les effets de la clause de solidarité pour le colocataire parti et qui a donné congé en bonne et due forme au bailleur.

La loi MLE a déjà facilité la colocation pour les étudiants, les personnes de moins de 30 ans et les personnes titulaires d'un contrat d'apprentissage ou de professionnalisation. Néanmoins quelques améliorations pourraient être apportées au dispositif. En effet, très fréquemment une clause de solidarité lie tous les signataires. Dans ce cas, lorsque des difficultés de paiement apparaissent, le bailleur peut faire le choix de celui ou de ceux des locataires qu'il estime pouvoir poursuivre utilement en cas notamment d'impayés de loyers ou de dégradations dans le local loué, y compris s'il a quitté les lieux dès lors que la durée du bail n'est pas achevée.

Proposition n°3 : Dispenser du passage en commission d'attribution des logements attribués dans le cadre de l'article L. 442-8-4 assortie d'une ratification a posteriori de la CAL.

Les logements attribués en vertu de l'article L.442-8-4 doivent l'être rapidement. Ils pourraient en conséquence être dispensés du passage en commission d'attribution. En effet, le rôle de la CAL est déjà amoindri en ce qu'elle n'a pas à vérifier les plafonds de ressources. De plus, ces logements ont vocation à se libérer rapidement. Une ratification de la CAL (a posteriori par exemple) reste toutefois nécessaire.

A titre subsidiaire, il convient d'identifier précisément les attributions effectuées en vertu de l'article L. 442-8-4 et les attributions de droit commun. Pour ce faire, le système national d'enregistrement des demandes de logements sociaux devra être modifié, afin de prendre en compte ces attributions spécifiques lors du renseignement du motif de radiation pour attribution du demandeur.

Proposition °4 : Permettre au titulaire d'un contrat de location court de bénéficier de l'ancienneté de sa demande initiale de logement social.

L'étudiant, le jeune de moins de 30 ans ou l'apprenti ayant bénéficié d'un logement en vertu de l'article L. 442-8-4 peut vouloir demander par la suite un logement social

classique. Or, il ne bénéficie souvent pas de l'ancienneté suffisante pour obtenir un logement social « classique ».

Aussi, il est proposé de lui faire profiter de son ancienneté au titre de sa demande initiale de logement social.

Dans le formulaire de demande de logement social, un nouveau champ pourrait être ajouté : « Lorsque vous étiez logé dans le parc social avec un contrat de location de courte durée, précisez le numéro de la précédente demande de logement social ».

Proposition n° 5 (en débat) : a été discutée, mais n'a pas fait l'objet d'un consensus, une proposition complémentaire visant à accepter la réalisation d'opérations neuves (ou issues de réhabilitations) dont tout ou partie des logements serait dédié à l'accueil des jeunes.

Expériences ou bonnes pratiques associées

N/A

Bénéfices attendus

- Proposition n°1 : Ne pas contraindre le locataire d'un logement attribué dans le cadre de l'article L. 442-8-4 à s'engager à payer l'intégralité d'une année de loyer alors même que cette durée ne correspond pas nécessairement à une année scolaire et d'occupation du logement.
- Proposition n°2 : Sécuriser la colocation : Très fréquemment une clause de solidarité lie tous les signataires. Dans ce cas, lorsque des difficultés de paiement apparaissent, le bailleur peut faire le choix de celui ou de ceux des locataires qu'il estime pouvoir poursuivre utilement en cas notamment d'impayés de loyers ou de dégradations dans le local loué, y compris s'il a quitté les lieux dès lors que la durée du bail n'est pas achevée.
- Proposition n°3 : Simplification de la procédure d'attribution de logements sociaux dans le cadre de l'article L. 442-8-4 alors même que le rôle de la CAL est déjà amoindri en ce qu'elle n'a pas à vérifier les plafonds de ressources. Cette simplification est d'autant plus justifiée que ces logements ont vocation à se libérer rapidement
- Proposition n°4 : L'étudiant, le jeune de moins de 30 ans ou l'apprenti ayant bénéficié d'un logement en vertu de l'article L. 442-8-4 peut vouloir demander par la suite un logement social classique. Or, il ne bénéficie souvent pas de l'ancienneté suffisante pour obtenir un logement social « classique ». Aussi, il est proposé de lui faire profiter de son ancienneté au titre de sa demande initiale de logement social.

Limites anticipées et points d'attention

Les propositions ne devront pas conduire par leur effet cumulatif à dissuader les bailleurs de développer les dispositifs visant à faciliter l'accès au logement des jeunes ; il est donc nécessaire qu'elles s'inscrivent dans des dispositifs partenariaux. Il convient, pour faciliter l'attribution de logements sociaux aux jeunes que soit pris en compte, comme le prévoient les textes, l'ensemble de leurs ressources (bourses,...).

Conditions de réussite

Ces modifications sont relativement simples à mettre en œuvre et pourraient produire un effet immédiat.

Implications en termes d'évolution législative et réglementaire

Modifications législatives.

Modalités et calendrier de mise en œuvre

Publication de la loi.

Lien avec d'autres propositions

- Proposition 3.2 « Structurer le volet « Attribution de logements sociaux » de la politique locale de l'habitat »

4.7 Réduire la dépense nette de charges des locataires du parc social

Constat et problématique soulevée

Le problème du poids du poste charges dans la quittance pour les ménages modestes a été souligné par le groupe de travail, qui s'est interrogé sur la possibilité de mieux solvabiliser les locataires dans ce champ à travers :

- les dispositifs d'aide au logement, dont notamment les aides personnelles. Alors que les dépenses d'énergie ont progressé de 39 % en 10 ans, le forfait « charges » n'a été revalorisé que de 11% (Rapport thématique de l'Igas, « L'efficacité sociale des aides personnelles au logement », mai 2012),
- l'élargissement de l'accès aux tarifs sociaux d'accès à l'énergie,
- un travail sur la maîtrise des charges (travaux, détection et prévention des consommations anormales, accompagnement des comportements, dispositifs de suivi des consommations « en temps réel », individualisation des relevés de consommation voire des contrats).

Description de la proposition

Réduire la dépense nette de charges des locataires du parc social.

Il est proposé de :

1. **Porter le forfait de charges du barème de l'APL à un niveau correspondant à la réalité des charges supportées par les locataires du parc social.** Le financement peut être recherché à travers une affectation différente des sommes collectées au titre de la « Contribution au service public de l'électricité » et vers une généralisation de cette contribution à toutes les énergies.
2. **Mettre en place un groupe de travail (USH – administrations d'Etat – associations de locataires – associations agréées)** sur les modalités de calcul du forfait « charges » des APL visant à améliorer l'efficacité de cette partie de l'APL en prenant mieux en compte la diversité des situations de charges suivant le niveau d'équipement des immeubles (ascenseurs, gardiens...) et la performance énergétique des bâtiments (DPE...).

3. **Généraliser, chez chaque bailleur, les dispositifs d'alerte** sur les niveaux anormalement élevés de consommation et la communication de ces informations auprès des occupants ; cela passe par :
- a. La mise en place, lorsque cela est possible aux plans technique et économique, de dispositifs de suivi et de maîtrise de la consommation de fluides, afin de repérer les problèmes suffisamment tôt et permettre d'intervenir avant que les ménages aient à régler des sommes importantes. A ce titre, il convient de soutenir et évaluer les expérimentations de dispositifs « intelligents » de mesure, suivi et régulation des consommations en fluides (énergie, eau), pour les locataires en vue de leur extension.
 - b. La recherche d'une individualisation des charges pouvant aller de la pose de compteurs individuels (conduisant à répartir dans la quittance une charge collective sur la base des relevés de compteurs), aisés à relever périodiquement de préférence à distance et a minima posés à l'extérieur des logements, jusqu'à l'individualisation des contrats de fourniture auprès des locataires condition *sine qua non* d'accès aux tarifs sociaux des fournisseurs d'énergie pour ces derniers (dépense payée en dehors de la quittance et externalisation des charges). Le groupe de travail a toutefois affiché quelques réserves quant à l'individualisation des contrats de fourniture (cf. infra).
 - c. Le développement de partenariats avec les concessionnaires en vue d'un repérage des consommations anormales, de façon à distinguer :
 - celles qui sont dues à des problèmes techniques et à faire rapidement les réparations nécessaires, le bailleur social mandatant des entreprises dont la facture sera récupérée auprès du locataire lorsque les travaux relèvent d'interventions à leur charge ;
 - de celles qui pourraient résulter de problèmes d'usage de façon à engager des actions d'accompagnement des ménages concernés.

Ce dernier point trouve un premier écho dans la proposition de loi Brottes adoptée par l'Assemblée nationale le 11 mars 2013 qui prévoit, en son article 12, des missions d'accompagnement assurées par le service public de la performance énergétique de l'habitat¹³⁰.

¹³⁰ « Art. L. 232-1– Le service public de la performance énergétique de l'habitat assure l'accompagnement des consommateurs souhaitant diminuer leur consommation énergétique. Il assiste les propriétaires et les locataires dans la réalisation des travaux d'amélioration de la performance énergétique de leur logement et leur fournit des informations et des conseils personnalisés.

« Art. L. 232-2– Lorsqu'un consommateur résidentiel qui satisfait aux conditions prévues au premier alinéa de l'article L. 337-3 se voit appliquer, en application de l'article L. 230-6, un malus dont le montant dépasse un plafond fixé par décret, le fournisseur d'électricité ou de gaz naturel lui indique que, sauf opposition de sa part, il informera de son assujettissement à un malus et du niveau de ce dernier l'Agence nationale de l'habitat, ainsi que le conseil général du département dans lequel réside le consommateur visé.

4. **Renforcer l'information et la formation des locataires en matière d'usage des équipements du logement et d'économie d'énergie**, tant il est établi que l'implication personnelle est le premier gage de succès et que les équipements développés dans le cadre des évolutions réglementaires (RT 2012...) supposent une phase d'apprentissage préalable pour les locataires. La mobilisation des associations de consommateurs et/ou de locataires, des Espaces info Energie et du personnel des bailleurs sociaux peut s'avérer utile à cette fin, tant au moment de la livraison des bâtiments que tout au long de la vie des résidences.
5. **Associer les locataires aux projets de réhabilitation thermique via les conseils de concertation locale**, en organisant des groupes de travail, des formations sur l'utilisation des équipements, dans le but de la recherche d'économies d'énergie réelle, et réaliser un bilan sur les économies réalisées, qui soit transmis et étudié avec les locataires. Le conseil de concertation locale devra être obligatoirement saisi d'une discussion annuelle sur l'évolution des charges et les mesures mises en œuvre pour limiter le poids de ces dernières dans la quittance des locataires.

Expériences ou bonnes pratiques associées

- Sur le repérage des consommations anormales : certains bailleurs ont mis en place un observatoire des charges, ainsi que des partenariats avec les concessionnaires, afin de réduire les consommations d'eau, de manière à repérer les fuites dans le réseau ou les utilisations anormales de certains locataires à partir de l'analyse des consommations ;
- A Grenoble, GEG (Grenoble Electricité Gaz) a pris des engagements avec la ville en faveur des usagers les plus en difficulté. Cette pratique a fait l'objet d'une fiche dans les bonnes pratiques du Comité de suivi DALO ;
- Interventions à domicile à partir du repérage de consommations anormales : IDEMU (St Denis – La Plaine), SLIME (Gers).

Bénéfices attendus

- Permettre aux populations touchées par la précarité énergétique ou exposées au risque de faire face dans l'attente d'une amélioration de la performance thermique du parc de logements dans le cadre de la politique de transition énergétique.

Limites anticipées et points d'attention

1. La revalorisation du barème APL implique de trouver les financements nécessaires, ce qui la rend difficile à mettre en œuvre *a priori* dans le contexte actuel, bien que des pistes de financement aient été identifiées et nécessitent d'être étudiées. Une double réserve est formulée par le ministère chargé du Logement au titre, d'une part, de la limitation budgétaire imposée par la lettre de cadrage 2013 et, d'autre part, de la règle d'égalité de traitement entre les deux parcs publics et privés. L'élargissement des périmètres relatifs aux tarifs sociaux de l'énergie, tant par le relèvement du plafond d'aide, que par l'extension du champ à tous les fournisseurs est une première réponse à la recherche d'une meilleure solvabilisation des ménages confrontés au poids des charges. : le nombre de ménages bénéficiaires des tarifs sociaux devrait être porté à 4 millions, contre 1,4 millions pour l'électricité et 400 000 pour le gaz en 2012. De plus, une expérimentation d'un tarif social de l'eau est ouverte aux collectivités territoriales volontaires, dès lors qu'elles ne sont pas en régie directe, pour financer cette aide.

2. Pour les aides sociales relatives au paiement des fluides : ne pas déclencher les aides, comme actuellement en matière de précarité énergétique, uniquement au vu du niveau de ressources des ménages ou de l'existence d'impayés repérés via les FSL et les travailleurs sociaux : pour promouvoir un repérage pérenne des ménages à aider, travailler sur un croisement entre taille du ménage et consommation. La proposition de loi Brottes devrait aboutir à définir, pour chaque ménage, une consommation type fonction de sa taille afin de comparer la consommation réelle avec la consommation type.

3. L'externalisation des charges par rapport à la quittance n'entraîne pas systématiquement une meilleure maîtrise des consommations. En effet, elle :

- augmente le risque d'endettement à l'égard du bailleur social, dans la mesure où les locataires privilégient le paiement de leur fournisseur de fluides pour éviter toute coupure de fourniture des fluides, et peut aboutir paradoxalement dans certains cas à des expulsions ;
- affaiblit la relation directe entre le bailleur et le locataire ;
- pénalise les plus démunis qui se privent et arrêtent parfois de consommer, d'où une plus grande précarisation. Cela conduirait même, dans certains cas, à des mises en péril des locataires (ex : allumer des bougies pour s'éclairer) ou à la consommation à partir des locaux communs (ex : eau de la cave, branchements sur l'électricité des parties communes), conduisant de fait à une augmentation des charges communes.

Conditions de réussite

- Organiser un groupe de travail avec la CNAF, les bailleurs et l'Etat sur la revalorisation du forfait charges de l'APL.
- Organiser un groupe de travail sur la sanctuarisation de l'APL.

Implications en termes d'évolution législative et réglementaire

Textes d'application de niveau réglementaires nécessaires pour la future loi Brottes

Modalités et calendrier de mise en œuvre

N/A

Lien avec d'autres propositions

- Proposition 3.2 « Structurer le volet « Attribution de logements sociaux » de la politique locale de l'habitat »

4.8 Encourager le développement des résidences sociales

Constat et problématique soulevée

Le secteur du logement accompagné qui regroupe notamment les résidences sociales et les pensions de famille offre une palette de solutions et de services qui prennent en compte les besoins réels des personnes en difficulté sociale.

Ce secteur, qui remplit des fonctions de médiation et d'insertion, constitue une offre indispensable pour favoriser l'accès au logement pérenne des personnes qui, soit en sont privé, soit éprouvent des difficultés pour y accéder.

Pour autant, la mobilisation de ce parc dans le cadre d'un dispositif territorialisé d'accès au logement et notamment l'accueil des ménages reconnus bénéficiaires du DALO - hébergement n'est pas satisfaisante.

En effet, les modalités d'attribution de ces logements, en particulier s'agissant des logements relevant du droit réservataire préfectoral au titre de la convention, ne sont fixées par aucun texte.

Description de la proposition

Encourager le développement des résidences sociales.

Il s'agit d'encourager le développement des résidences sociales et de créer les conditions de leur participation effective au logement des plus défavorisés.

1. Revaloriser l'AGLS

L'AGLS n'a jamais été revalorisée depuis sa création en 2000. Il est proposé de revaloriser le barème plafond de l'AGLS entre 7 et 10 % afin de soutenir davantage les gestionnaires de résidences sociales classiques (hors pensions de famille) et de mieux y accompagner les résidents vers le logement autonome.

Cela permettrait de conforter la place de ces structures dans l'offre de logement, outils mobilisés au profit de la stratégie orientée vers le logement.

La pérennisation de l'AGLS pourrait par ailleurs reposer indirectement sur son intégration dans le calcul de l'APL-foyer (en créant une ligne « accompagnement » en complément du L+P).

2. Intégrer dans le maillage territorial de l'offre de logements et de services d'accompagnement les résidences sociales à travers la participation des gestionnaires au fonctionnement des services d'insertion, d'accueil et d'orientation (SIAO).

Il convient que l'offre soit mise à la disposition des SIAO en vue d'une orientation des demandeurs par le SIAO.

3. Poursuivre le développement d'une offre de résidences sociales et pensions de famille, dont les résidences accueil.

Il s'agit de pouvoir disposer sur les territoires d'une offre adaptée à la diversité des besoins identifiés par les PDALPD et les PLH/PDH. Pour y parvenir, il est notamment proposé de mobiliser le foncier public (Etat, établissements publics, collectivités locales, opérations d'aménagement) pour ces projets complexes et longs à monter.

4. Fixer les modalités de mobilisation des logements réservés au préfet à l'instar de ce qui est applicable pour le parc de logement locatifs sociaux au profit des publics prioritaires au titre du PDALPD ou du DALO/DAHO.

Il convient de prévoir la conclusion de conventions de réservation entre les préfets et les établissements gestionnaires de structures collectives relevant du logement accompagné (résidences sociales, pensions de famille et résidences accueil, FTM et FJT non transformés), à l'instar de ce qui est applicable pour le parc de logements locatifs sociaux au profit des publics prioritaires

Il s'agit d'instaurer des conventions de réservation similaires qui existe pour le contingent préfectoral de logements familiaux et qui devraient notamment comporter :

- Le taux de réservation ;
- Les modalités et le délai de proposition de candidats par le préfet ;
- Les modalités de constitution des dossiers ;
- L'information du Préfet sur la décision de la commission de la structure ;
- Les suites données en cas de refus de la structure ou d'attribution d'un logement ;
- Le droit de reprise temporaire que peut exercer le gestionnaire ou le bailleur en cas d'absence de candidats proposés.

Expériences ou bonnes pratiques associées

- Participation des opérateurs à la gouvernance et au fonctionnement du SIAO ;
- Dispositif mis en place par la DRIHL pour la gestion des droits de réservation du préfet dans les résidences sociales, en lien avec l'UNAFO ;
- Normalisation des dossiers de demande d'attribution.

Bénéfices attendus

- Soutenir les gestionnaires des résidences sociales afin qu'ils accompagnent mieux les personnes en difficultés vers l'autonomie ;
- Conforter ainsi les résidences sociales dans leur rôle d'accueil de transition ou de solution temporaire ;
- Recentrer les différents types de résidences sociales sur leurs publics prioritaires, en particulier pour les pensions de familles et les résidences accueil ;
- Se donner les moyens d'orienter efficacement les ménages vers le logement accompagné lorsque que cette offre est la plus appropriée mais non par substitution à l'insuffisance de l'offre en logement ordinaire ;
- Rendre visible le secteur du logement accompagné et du logement d'insertion ;
- Favoriser la fluidité de traitement des demandes en améliorant la connaissance des besoins et prévenir ainsi les recours DAHO et DALO ;
- Renforcer l'intégration du secteur dans le dispositif territorial structuré autour du SIAO.

Limites anticipées et points d'attention

Les droits de réservation préfectoraux ou autres (1%, collectivités territoriales...) ne reposent que sur une relation contractuelle traduisant une contrepartie à un financement ou un apport de foncier. Il n'existe pas de servitude créant un contingent préfectoral comme celle que connaît le parc HLM. Il faut donc tenir compte des autres engagements pris par le gestionnaire à l'égard de réservataires et respecter le caractère négocié de la démarche.

S'agissant des logements existants, il convient de ne pas aller au-delà, sauf accord du gestionnaire, des droits établis dans la convention APL.

Un membre du groupe de travail (DAL) a insisté pour que, dans les résidences sociales hors pensions de famille, un accompagnement préparant l'accès au logement ordinaire soit prévu dès l'entrée dans le logement.

Conditions de réussite

Contrairement aux logements sociaux ordinaires, ces structures sont gérés au regard d'un projet social spécifique qu'il convient de respecter dans la mise en oeuvre du droit réservataire (possibilité de refus motivé des ménages présentés dans le cadre du droit de réservation).

L'exercice du droit de réservation pourra être délégué totalement ou partiellement au SIAO par le préfet ou un EPCI délégataire.

Implications en termes d'évolution législative et réglementaire

- Base législative pour les conventions de réservation dans le cadre de la loi Logement nécessaire pour une application aux logements existants (remise en cause de la liberté contractuelle) et une disposition relevant d'un décret en Conseil d'État pour préciser le régime des conventions de réservation ;
- Pas d'expérimentation à prévoir ;
- Circulaire pour l'AGLS.

Modalités et calendrier de mise en œuvre

- Mise en œuvre rapide pour la revalorisation de l'AGLS ;
- Délai de publication de la loi et du décret d'application.

Lien avec d'autres propositions

- Proposition 3.2 « Structurer le volet « Attribution de logements sociaux » de la politique locale de l'habitat »
- Proposition 4.5 « Faciliter l'accès au logement autonome et le maintien dans le logement des personnes âgées et des personnes handicapées »
- Proposition 4.11 « Développer et améliorer l'accompagnement social vers et dans le logement - Favoriser et encadrer les baux glissants dans le parc social »

4.9 Développer les opérations financées en PLAI adapté

Constat et problématique soulevée

Il convient, avant tout, de souligner la nécessité d'accroître la part de « PLAI » programmés dans les 150 000 logements sociaux devant être construits chaque année au regard des caractéristiques des demandeurs de logement social, la majorité d'entre eux disposant de revenus inférieurs ou égaux aux plafonds de ressources PLAI.

Le déficit de production de logements très sociaux au cours des dernières années parallèlement au maintien d'une part importante de PLS a contribué à l'inadaptation de l'offre aux besoins des ménages constatée aujourd'hui. En même temps, la baisse considérable de la production d'une offre conventionnée complémentaire dans le parc privé (les logements conventionnés ANHA) est également significative à cet égard.

Les ménages les plus modestes devant constituer une cible prioritaire pour l'effort de production, il est nécessaire d'augmenter la production de logements très sociaux et notamment de développer une offre de logement adaptée, très sociale et en diffus. Celle-ci représente actuellement une petite part de la production (autour de 2 000 logements par an), mais remplit une fonction importante de logement des ménages aux situations sociales complexes, par la création d'une offre faisant défaut dans le parc social (grands logements notamment) et de mixité sociale. Elle est réalisée notamment par la maîtrise d'ouvrage d'insertion - c'est-à-dire l'activité de production par des opérateurs maîtres d'ouvrage agréés au titre de l'article L. 365-1 du CCH - et par les organismes d'HLM.

La notion d' « habitat adapté » a émergé pour qualifier des opérations essentiellement destinées à des ménages fragiles – souvent des familles – rencontrant des difficultés, non seulement économiques, mais aussi sociales et dont la situation justifie un habitat dans le diffus, une maîtrise des loyers, un accompagnement et une gestion locative adaptée, ainsi que, parfois, avec des configurations de logement adaptées. Ces opérations supposent une ingénierie de projet spécifique. Elles nécessitent en outre en général un portage du foncier indispensable au délai de montage des projets.

Leur intérêt apparaît de nouveau aujourd'hui, en particulier sur les territoires très tendus et en lien avec la mise en place de la loi DALO, qui a redonné une visibilité à ces publics.

Ces logements sont généralement financés en PLAI. Ces PLAI sont dits « PLAI adaptés », par opposition aux PLAI dits « ressources » qui s'adressent à des ménages modestes mais ne justifiant pas de gestion locative adaptée. Ce type d'opérations, difficiles à monter et souvent coûteuses, a été utilisé dans les années 1990 (loi Besson) ou pour les besoins en relogement de certains projets de renouvellement urbain.

Le stock de ces logements a été évalué dans le cadre de l'étude visant à mieux connaître et valoriser le champ du « logement accompagné »¹³¹, à environ 45 000 logements familiaux en diffus avec Gestion Locative Adaptée (GLA).

Description de la proposition

Développer les opérations financées en PLAI adapté

Le rapport Logement/hébergement de la Conférence nationale de lutte contre la pauvreté préconise un objectif de 5 000 logements par an.

1. Mieux soutenir les opérations de logement adapté financées en PLAI et conforter la maîtrise d'ouvrage d'insertion

La nature des coûts générés par ce type d'opérations est spécifique à plusieurs titres :

- une mobilisation du foncier/bâti complexe pour des opérateurs, souvent locaux, parfois de taille modeste, s'engageant dans des opérations de petite taille ;
- des opérations à 100 % très sociales, les loyers très faibles constituant une recette locative limitée pour l'équilibre des opérations ;
- une gestion locative adaptée au cas par cas, de proximité, sur un parc en diffus donc dispersé.

Pour les maîtres d'ouvrage d'insertion spécialisés dans la réalisation de ce type d'opérations, le modèle économique est différent de celui des organismes d'HLM ; il est caractérisé par l'absence de péréquation avec d'autres catégories de logements et par la détention d'un stock de logements réduit et non encore amorti, qui ne génère donc pas de fonds propres pour la production nouvelle.

¹³¹ Synthèse de l'étude visant à mieux connaître et valoriser le champ du « logement accompagné » - Etat des lieux d'un « tiers secteur », Etude réalisée pour le compte de la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal), avec l'appui de la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DGALNDHUP), et la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) par le cabinet « Fors - recherche sociale », publiée le 31 mai 2012.

Pour les organismes d'HLM, ces opérations restent atypiques de par leur spécificité (type de biens visés, modalités de prospection foncière, taille des opérations...) et la complexité de leur montage. Elles restent donc bien souvent très marginales dans la production des bailleurs sociaux à l'exception des situations pour lesquelles elles répondent à un besoin propre au bailleur social (ex. : relogement dans le cadre d'une opération de renouvellement urbain) ou à une commande particulière des partenaires publics (ex. : mise à disposition d'un foncier pour réaliser un projet spécifique).

Il est donc proposé de :

a) Mettre en place un meilleur financement des opérations par :

- Un recours à l'emprunt moins important : niveau de subvention PLAI ou ANAH plus important et/ou emprunt à taux fixe, voire de plus longue durée qu'aujourd'hui sur le foncier ;
- L'exonération de la TFPB sur toute la durée des emprunts (donc au-delà de 25 ans) ; TVA à taux réduit (5%) ;
- La mise à disposition du foncier public bâti ou non par voie d'emphytéose et de bail à réhabilitation ;
- Le financement de la performance énergétique (constructions ou réhabilitations) pour limiter le coût d'usage au-delà des loyers ;
- Un soutien garanti aux surcoûts de gestion locative adaptée qui sont très disparates voire inexistants selon les départements (liés aux FSL).

b) Développer une ingénierie foncière et de montage spécifique en apportant un soutien aux coûts amont de la production (prospection, montage), au travers de MOUS par exemple.

Les éléments financiers exposés au a) et au b) renvoient à la logique de création d'un nouveau type de PLAI ou « super PLAI ».

2. Solliciter les établissements publics fonciers pour acheter des biens transformables en opération PLAI adapté

L'intervention des Etablissements Publics Fonciers (EPF) permet l'acquisition anticipée du foncier au service par exemple des remembrements, requalifications ou travaux de dépollution. En outre, les EPF d'Etat et EPF locaux¹³² peuvent être délégataires du droit de préemption urbain, notamment sur les communes carencées au titre de l'article 55 de loi SRU. Depuis la loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement, ils peuvent également être bénéficiaires des prélèvements SRU.

¹³² Pour les EPF locaux, depuis la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

Les EPF peuvent acquérir des biens par voie amiable ou par délégation du droit de préemption, dans le cadre d'une convention passée avec la commune/EPCI, ou par délégation du droit de préemption des communes/EPCI ou du préfet dans le cas d'une commune carencée.

L'intervention de l'EPF permettrait de mobiliser, non seulement une ingénierie foncière spécifique mutualisée à l'échelle d'un territoire au service de la production de PLAI, mais aussi des moyens financiers complémentaires à ceux déjà mobilisés par la communauté et certaines communes (notamment l'allègement du prix de cession dans la limite des subventions apportées par les collectivités).

Les Etablissements Publics Fonciers pourraient intervenir :

- Hors communes carencées, dans le cadre de conventions signées avec la collectivité locale (qui peut leur déléguer le droit de préemption urbain). Cette convention précise éventuellement qui sera le futur acquéreur (dans ce cas, les bailleurs sociaux exercent la garantie de rachat et acquièrent directement le foncier auprès des EPF) et le futur programme. Lorsque cela n'est pas précisé, la convention prévoit simplement qu'à son terme, la collectivité rachète le terrain à l'EPF sans plus de précision sur le programme et l'opérateur. Les EPF pourraient sensibiliser les communes et leur proposer une part de PLAI adaptés dans les opérations.
- Dans les communes carencées au titre de la loi SRU. Dans ce cas, le préfet peut déléguer son droit de préemption aux EPF d'Etat, ainsi qu'aux EPF locaux. Les EPF agissent alors par délégation du Préfet sans qu'une convention avec la commune soit nécessaire. Il est proposé de prévoir, dans les opérations de logements sociaux réalisées dans ce cadre et lorsque cela est compatible avec les caractéristiques du bien préempté, une part de PLAI adaptés, sachant que pour les communes en état de carence, la loi du 18 janvier 2013 a déjà fixé un taux minimum de 30 % de PLAI dans les objectifs de rattrapage triennaux des communes concernées.

Il convient de prévoir que les EPF inscrivent dans leur plan stratégique pluriannuel d'investissement une part dédiée à la prospection foncière pour la production de PLAI adaptés, à la demande de l'Etat pour les EPFE ou des collectivités de tutelle pour les EPFL, voire des bailleurs sociaux.

Il est proposé d'autoriser, sous réserve d'un accord du conseil d'administration de chaque EPF, **l'établissement de relations directes entre les bailleurs sociaux et les EPF dans les démarches de prospection foncière**, les bailleurs sociaux pouvant alors apporter les garanties de rachat des biens portés par les EPF.

Les EPF revendent les biens acquis au prix d'acquisition augmenté des frais de portage (démolition...), sans décote. Il existe dans certains territoires des systèmes de minoration foncière versée par les Régions (Normandie, Nord Pas de Calais) pour subventionner certaines opérations impossibles à équilibrer financièrement. **Il pourrait être envisagé d'inciter les EPF à consacrer les prélèvements SRU qui leur seraient**

versés au financement de telles opérations déficitaires (prise en charge de la décote nécessaire à l'équilibre de l'opération) via les orientations stratégiques, les modalités de cessions devant être discutées par le Conseil d'Administration des EPF.

Expériences ou bonnes pratiques associées

- Une expérimentation pour la production de PLAI en diffus sur la communauté urbaine de Lille a été mise en place en 2008 avec l'EPF du Nord-Pas-de-Calais. Cette expérimentation pourrait faire l'objet d'une évaluation permettant de vérifier dans quelle mesure elle est reproductible.

Bénéfices attendus

Accroître la production d'une offre de logements PLAI adaptés.

Limites anticipées et points d'attention

- La plupart des EPF imposent d'ores-et-déjà dans leurs conventions avec les collectivités locales des objectifs de mixité sociale et des seuils de production de logements sociaux. Néanmoins, ces conventions ne distinguent pas les types de logements sociaux car les collectivités demeurent responsables de l'opération et du choix de l'opérateur.
- Le choix des logements à réaliser se fait en fonction de la faisabilité économique de l'opération. Or, les opérations de PLAI sont plus difficiles à équilibrer.
- Les opérations de PLAI adaptés nécessitent un travail de « dentelle » pour répondre aux besoins des ménages visés.
- Les EPF ne souhaitent en général pas intervenir dans les communes avec lesquelles ils n'ont pas de convention car ils n'ont alors pas de garantie sur le rachat du bien à l'issue du portage.

Conditions de réussite

La faisabilité de la mesure nécessite l'accord des communes non carencées. Elle nécessite également une doctrine partagée tutelle/EPF pour fixer des objectifs en termes de production de PLAI adaptés.

Implications en termes d'évolution législative et réglementaire

Aucune disposition législative ou réglementaire n'empêche actuellement les EPF d'intervenir en faveur des opérations PLAI.

Modalités et calendrier de mise en œuvre

1. Evaluation de l'expérimentation sur la communauté urbaine de Lille : 2013
2. Mise en place d'un groupe de travail EPF/DHUP sur ce sujet : 2013
3. Recommandations transmises aux Préfets pour les opérations portées par les EPF sur les communes carencées : 2013
4. Sensibilisation des collectivités locales par les EPF.

Lien avec d'autres propositions

- Proposition 1.5 « Créer une commission inter-partenaires d'examen des demandes très urgentes et/ou des situations bloquées »
- Proposition 1.7 « Harmoniser les critères mis en œuvre par les CAL en matière de taux d'effort et de reste à vivre »
- Proposition 3.2 « Structurer le volet « Attribution de logements sociaux » de la politique locale de l'habitat »
- Proposition 4.3 « Mettre en place au niveau intercommunal ou départemental, une instance chargée d'examiner la situation des ménages n'obtenant pas d'attribution »

Constat et problématique soulevée

Si pendant longtemps le parc social a constitué une étape vers l'accession à la propriété, la tendance est nettement moins vraie aujourd'hui, une part de plus en plus importante des locataires du parc social effectuant l'essentiel de leur parcours résidentiel dans le parc HLM. Le taux de rotation du parc social en France est ainsi passé de 12% en 1998 à moins de 10 % en 2010¹³³, alors qu'un point de rotation vaut environ 40 000 attributions.

Dans la mesure où la satisfaction d'une demande de mutation permet de libérer un logement qui pourrait répondre aux besoins d'un nouvel entrant, tout en aboutissant souvent à une meilleure allocation du parc (même à volume d'attributions constant), les demandes de mutation interne - quoique étant des demandes de logement social comme les autres - méritent une attention particulière.

La demande de mutation interne n'est pas définie dans le code de la construction et de l'habitation (CCH) mais correspond au fait, pour un ménage locataire d'un logement social, de demander l'attribution d'un autre logement social. Les raisons peuvent être multiples : inadaptation de la taille du logement suite à évolution de la famille, logement trop cher, trop éloigné géographiquement du lieu de travail, besoin d'un logement adapté au handicap, ...

Favoriser les mutations internes permet de :

- Traiter les situations d'inadéquation logement – locataire ;
- Rassurer les locataires sur les possibilités de changer de logement ;
- Optimiser l'occupation du parc ;
- Favoriser la mixité sociale ;
- Renforcer la mobilité géographique en période de crise.

La procédure de demande et la procédure d'attribution sont en tout point identiques à celles qui sont imposées pour une demande de logement social, ce qui

¹³³ MEEDEM, Le parc locatif des bailleurs sociaux au 1er janvier 2011.

peut selon certains acteurs avoir pour effet de faire obstacle aux mutations internes au parc social.

Description de la proposition

Elaborer des conventions intercommunales, inter-bailleurs et avec les réservataires, organisant les mutations internes.

Il s'agit de prévoir l'obligation de conclure à l'échelle intercommunale de préférence, des conventions inter-bailleurs et avec les réservataires organisant les mutations internes, en précisant le parc concerné, la procédure à suivre, les critères de priorité, ainsi que les modalités d'information des candidats. Pour les contingents qui ne sont pas gérés en flux, les réservataires acceptent, dans le cadre de la convention, des échanges pour un tour de logements avec d'autres contingents à l'occasion de congés donnés pour cause de mutation ; un logement libéré relevant de leur contingent est attribué à un demandeur quittant un logement ne relevant pas de leur contingent, avec en contrepartie la possibilité de désigner des candidats sur un logement libéré relevant d'un autre contingent.

Les mutations effectuées dans le cadre de ces conventions font exception à la règle de présentation de trois candidats minimum en CAL.

Ces conventions comportent, le cas échéant, un volet relatif aux mutations intervenant après un « échange » via une bourse de logements. Les deux dispositifs, loin d'être incompatibles, peuvent être complémentaires.

Expériences ou bonnes pratiques associées

La Ville de Paris a adopté en juin 2009 une charte des mutations qui définit des mesures et des dispositifs visant à accroître le nombre de mutations internes et permettre une meilleure adéquation des logements à la situation des locataires.

Cette charte s'inscrit dans la continuité d'une volonté forte en faveur de l'intensification des mutations internes : en effet, en 2008, 17,2% des 4 327 attributions sur le contingent de la Ville de Paris avaient été affectés au titre des mutations internes.

Bénéfices attendus

Cette proposition permettrait de prévenir d'éventuelles difficultés dans la mise en œuvre de mutations internes notamment avec les réservataires.

Limites anticipées et points d'attention

Pour les personnes qui acceptent une mutation sur un appartement moins grand, il faudra veiller à ce que le montant du loyer principal du nouveau logement, même situé sur une résidence plus attractive, ne puisse excéder le montant du loyer précédemment payé dans l'appartement d'origine.

Conditions de réussite

La question des réservataires devra être traitée obligatoirement dans la convention. Les bailleurs sociaux devront être à même de tenir à jour et communiquer au réservataire les informations leur permettant de s'assurer du maintien quantitatif et qualitatif de leur contingent.

Implications en termes d'évolution législative et réglementaire

Disposition à introduire au niveau législatif et contenu au niveau réglementaire.

Modalités et calendrier de mise en œuvre

Publication de la loi et du décret d'application.

Lien avec d'autres propositions

- Proposition 1.9 « Définir des règles pour favoriser les mutations internes »
- Proposition 2.6 « Expérimenter des bourses d' « échanges » de logements pour favoriser les mutations internes »
- Proposition 3.2 « Structurer le volet « Attribution de logements sociaux » de la politique locale de l'habitat »
- Proposition 4.2 « Faire évoluer le « Supplément de Loyer de Solidarité » (SLS) »
- Proposition 4.5 « Faciliter l'accès au logement autonome et le maintien dans le logement des personnes âgées et des personnes handicapées »

4.11 Développer et améliorer l'accompagnement social vers et dans le logement - Favoriser et encadrer les baux glissants dans le parc social

Constat et problématique soulevée

La question de l'accompagnement social est majeure à la fois pour le maintien dans le logement, mais également pour l'accès au logement de personnes rencontrant des difficultés économiques et sociales.

Le contexte économique et social actuel multiplie le nombre de personnes en situation de précarité et de pauvreté qui rencontrent des difficultés pour se loger.

Par ailleurs, le secteur accueil, hébergement, insertion est en cours de refondation. L'un des objectifs est de permettre aux personnes sans logement d'accéder directement à un logement, en tant que locataires, en évitant le passage par les étapes transitoires que constitue notamment l'hébergement. C'est le principe du "logement d'abord" : l'accès à un logement est la première étape à partir de laquelle il est proposé aux personnes de se reconstruire, de penser à un projet de vie, de le mettre en oeuvre. C'est éviter ainsi des déménagements successifs, sources de nouvelles ruptures.

Pour les locataires en place, il est primordial de prévenir le plus en amont possible les incidents et de mettre en place un soutien approprié du ménage.

L'accès ou le maintien dans un logement du parc locatif social de personnes confrontées à des difficultés économiques et sociales peut nécessiter le recours à un accompagnement social ou plus généralement à une intervention sociale adaptée. De telles mesures ne peuvent être mises en place que dans le cadre de partenariats entre acteurs divers et avec l'accord des ménages. Or, les dispositifs d'intervention sociale en charge de l'accompagnement des personnes les plus précaires sont éclatés, peu coordonnés, peu lisibles pour les personnes, et donc insécurisant pour les bailleurs sociaux. La formule du bail glissant, utilisée dans le cadre de partenariats déjà anciens est insuffisamment encadrée et sa mise en oeuvre est limitée par l'insuffisance des moyens qui y sont consacrés par les FLS.

C'est pourquoi, compte tenu des enjeux et la complexité du système juridico-administratif actuel, le secteur associatif, les collectivités territoriales, les CCASS, la CAF... et les bailleurs sociaux doivent aujourd'hui s'engager, sur les territoires où ce n'est pas encore le cas, dans une démarche partenariale pour favoriser l'accès au logement de ménages fragiles et prévenir l'exclusion de tels ménages.

Au-delà de ces partenariats, certains appellent de leurs vœux une réflexion en profondeur sur la nécessaire réforme de l'intervention sociale, de son rôle et de son organisation.

Description de la proposition

Développer et améliorer l'accompagnement social vers et dans le logement - Favoriser et encadrer les baux glissants dans le parc social.

L'instauration d'un dialogue permanent et d'une relation de **confiance** entre les acteurs est la clé pour permettre aux ménages concernés d'accéder au logement ordinaire ou s'y maintenir lorsqu'une difficulté survient.

Cela nécessite la réalisation préalable d'une évaluation de la situation des ménages qui sont susceptibles d'avoir besoin d'un accompagnement, évaluation de la situation explicitant les difficultés rencontrées par les personnes, permettant de déterminer si un accompagnement est nécessaire et, dans l'affirmative, de quelle nature et de quelle durée et/ou le cas échéant si la mise en place d'une intermédiation locative sous la forme d'un bail glissant serait pertinente.

Les ménages susceptibles d'avoir besoin d'une évaluation de leur situation et/ou d'un accompagnement sont notamment :

- Les personnes totalement exclues de tout circuit de logement, d'hébergement, ne bénéficiant d'aucune aide de droit commun et qui peuvent souffrir de troubles psychiques et/ou de maladies chroniques ;
- Les personnes qui sont dans une situation de grande précarité, logées dans de mauvaises conditions (insalubrité, habitat indigne, etc.) ou hébergées, et qui bénéficient de certaines aides de droit commun ;
- Les personnes qui sont sur le point d'intégrer un logement ou qui ont intégré un logement autonome, mais qui n'ont jamais fait l'expérience du logement ou qui sont encore très fragiles sur certains des aspects de l'insertion économique et sociale ;
- Les personnes déjà logées qui connaissent de grandes difficultés à un moment donné et/ou une rupture.

La diversité des situations implique une diversité de réponses et une adaptation de ces réponses aux besoins identifiés.

L'évaluation de la situation, de même que l'accompagnement social, ne saurait être systématisée pour les publics sortants d'hébergement et/ou bénéficiant de circuits prioritaires d'accès au logement.

Pour autant, il convient de rendre possible de telles mesures, ce qui suppose :

- Une relation de confiance entre les partenaires (ménage, bailleur, association et réservataires) laquelle repose sur la transparence mutuelle et l'objectivation des

situations. A cet égard, le diagnostic partagé constitue la base à l'action partenariale en matière d'accompagnement lorsqu'elle est nécessaire ;

- La reconnaissance de la légitimité et des savoir-faire de chacun des acteurs ainsi que la clarification de leurs rôles respectifs. A cet égard, la mise en place d'un **réseau local** destiné à définir, au vu des besoins du territoire, et à organiser les mesures pertinentes pour accompagner les ménages vers et dans le logement ordinaire, qu'il s'agisse d'un accompagnement social, médico-social ou médical, et, si besoin est, des baux glissants est indispensable.

► **Proposition n°1 : Développer et améliorer l'accompagnement social vers et dans le logement**

Les bailleurs, par leur proximité avec les locataires, sont appelés à jouer un rôle de **repérage** des situations de ménages en difficulté et à impulser la prise en charge en orientant ces ménages vers l'intervenant compétent ou en déclenchant une démarche d'accompagnement (« l'aller vers »).

Pour les locataires en place, les impayés de loyers ne peuvent être les seules situations considérées, mais bien aussi les autres problématiques (exemple : problèmes de voisinage) qui contribuent à la stigmatisation de résidences entières.

L'accompagnement proposé peut consister en un accompagnement vers et dans le logement (dont l'ASLL), mais aussi en une intervention plus large nécessitant une coordination avec des interventions de droit commun (travailleurs sociaux de secteur, conseil local de santé mental et CMP, associations....).

L'accompagnement est alors :

- **global** : accès aux droits, logement, aide au budget, accès à la santé et aux soins, accès à l'emploi et à la formation, culture loisirs, soutien à la parentalité, tissu relationnel ;
- **gradué** en fonction de l'évolution de la situation du ménage : le travailleur social peut être très présent dans les moments difficiles et distants à d'autres afin de favoriser la prise d'autonomie de la personne ;
- **pluridisciplinaire** : l'intervenant s'appuie sur un réseau de partenaires, tels que les CCAS, la CAF, la CPAM, les CMP, les Missions Locales Jeunes, l'ADIL, les UAS, les associations, les mandataires de justice, les FJT, le SPIP, le secteur de la psychiatrie et les bailleurs sociaux ;
- **et maillé sur le territoire** : les partenaires constituent un réseau de proximité mobilisé quotidiennement.

L'accompagnement de la personne peut aussi s'inscrire dans un cadre collectif. Ce type d'accompagnement présente notamment l'avantage de contribuer à restaurer le lien social et à rompre l'isolement. L'animation collective peut être complémentaire à un accompagnement individuel.

Que l'accompagnement prenne une forme individuelle ou collective, l'intervenant (travailleur social, soignant...) doit s'engager dans une démarche d'« **aller vers** », les personnes les plus en difficulté ayant tendance à ne pas solliciter une aide. Les travailleurs sociaux de secteur et associations doivent ainsi **veiller** à engager toutes les démarches nécessaires pour prendre contact avec des ménages en difficulté souvent repliés sur eux-mêmes et parfois inconnus des services sociaux.

Les bailleurs sont déjà très engagés dans les démarches préconisées - évaluation partagée des ménages sortants d'hébergement, partenariat avec le secteur médico-social, notamment quand ils se sont dotés de personnes compétentes et formées pour être dans ces espaces de négociations territoriales avec le monde médico-social et associatif. **Le développement de ce type de coopérations doit être encouragé.**

Au-delà des partenariats bilatéraux bailleurs-associations ou bailleur-service compétent en matière de santé, **la gouvernance locale organisera la coordination de l'offre d'accompagnement et d'intervention sociale sur son territoire en lien avec le conseil général. Une attention particulière sera portée aux situations de handicap psychique (conventions de partenariat adaptées...).**

Elle pourra réaliser l'**expérimentation de consultations sociales de proximité** reposant sur les principes suivants :

- mieux adapter l'intervention sociale à la singularité des personnes en sortant notamment des logiques de dispositifs ou de catégories statutaires des personnes (jeunes, bénéficiaires du RSA, ...) ;
- organiser la complémentarité entre les différentes formes et acteurs de l'intervention sociale (AVDL, SIL, ASLL, CHRS hors les murs, SSD, bailleurs....) ;
- organiser la dimension pluridisciplinaire de cette intervention.

Ces consultations, ayant pignon sur rue et s'appuyant sur les dispositifs existants, supposent que soient organisées en réseau des compétences diverses et complémentaires (travailleurs sociaux mis à disposition par les associations, les collectivités locales, ... des conseillers pôle emploi, agents des CAF, personnels médico-sociaux, ...). Elles permettent un accueil de proximité, ayant pour objectif de dresser avec la personne en situation de fragilité un état des lieux de sa situation, de la renseigner sur ses droits, de la conseiller et la guider sur les démarches à entreprendre, de l'orienter si nécessaire vers des professionnels ou des institutions adaptées afin de suivre en continue l'évolution de sa situation. Les consultations

doivent intégrer une dimension « aller vers » (visites à domicile), notamment sur demande de la personne et/ou d'un bailleur.

S'agissant plus particulièrement des personnes en souffrance psychique, il est prôné de généraliser la mise en place des Conseils Locaux de Santé Mentale afin d'y intégrer cette thématique dans le cadre partenarial adapté. Le développement des équipes mobiles de psychiatrie doit être également promu en lien avec les autorités compétentes (ARS...).

► **Proposition n° 2 : Favoriser et encadrer les baux glissants dans le parc social**

La spécificité du mécanisme de bail glissant par rapport à la sous-location simple tient au fait que l'occupant est, dès l'attribution du logement par l'association locataire, reconnu comme ayant vocation à devenir titulaire du bail dans les conditions de droit commun (sous réserve donc du respect des conditions réglementaires d'accès au logement social) et à une échéance déterminée.

La mesure ne doit être mise en œuvre que lorsqu'elle est nécessaire. Il faut donc prévenir toute dérive en évitant qu'elle soit systématiquement proposée pour toute attribution de logement à des ménages défavorisés et lui donner un cadre à la fois juridique et méthodologique plus précis dans le parc social. Il convient aussi de sécuriser les associations qui pratiquent le bail glissant.

Les conditions de réussite du bail glissant sont les suivantes :

- Un public correspondant bien aux objectifs du bail glissant ;
- Un encadrement strict des modalités de glissement du bail ;
- L'assurance de moyens mobilisables pour la sécurisation des associations gestionnaires ;
- L'assurance de moyens mobilisables pour la gestion locative et l'accompagnement social ;
- Une bonne articulation du travail de l'association avec celui des équipes de gestion locative du bailleur ;
- L'engagement du ménage dès le début de la démarche.

Il apparaît indispensable d'imposer la conclusion d'une convention tripartite (organisme bailleur, personne morale locataire, occupant) qui serait annexée au contrat de location afin de contractualiser les conditions de ce « glissement ».

Pour reconnaître la spécificité de ce mécanisme, il est nécessaire de déroger aux règles du droit commun des procédures d'attribution lors du « glissement » : enregistrement de la demande et passage en commission d'attribution.

Expériences ou bonnes pratiques associées

- Le SARS (service accompagnement et réinsertion sociale) en Bourgogne pour la dimension pluridisciplinaire de l'intervention sociale coordonnée sur un territoire ;
- La convention régionale de coopération FNARS IDF- AORIF - AFFIL de 2010 proposant une trame d'éléments partagés d'évaluation sociale pour l'accès au logement ;
- Les actions menées en Gironde : définition d'un référentiel commun, associant les collectivités, la FNARS, les associations et l'ARHLM et publication de trois livrets relatifs à cette démarche ;
- Les Ateliers-recherche logement d'Emmaüs Solidarité/Emmaüs Habitat (mise en place de différents modules qui préparent au statut de locataire et à l'entrée dans les lieux et qui sont animés par les partenaires associatifs) ;
- La création d'un pôle social par le bailleur (Toit et Joie) ;
- L'expérimentation « Un chez soi d'abord » ;
- L'exemple de bail glissant approuvé par les acteurs locaux d'Ille-et-Vilaine (FNARS) ;
- Le CLSM, comme, par exemple, celui de la ville de Nantes ; Le CLSM permet à chacun de prendre sa juste place dans l'accompagnement en reconnaissant celle des autres.

Bénéfices attendus

- Favoriser l'accès et le maintien dans le logement ordinaire des ménages en difficultés ;
- Favoriser l'insertion de personnes, en particulier les personnes en souffrance psychique et diminuer le nombre des hospitalisations ;
- Prévenir les incidents (endettement, expulsion, sans abris...) et par voie de conséquence réduire leur impact financier pour la solidarité nationale en limitant ainsi les recours aux services d'urgence ou d'hospitalisation, services pénitentiaires ou encore à l'hébergement suite à expulsion.

Limites anticipées et points d'attention

De manière générale, les difficultés actuelles à lever :

- Le cloisonnement des dispositifs existants ;
- Le fonctionnement administratif rigide de ces dispositifs.

Dans tous les cas, les mesures d'évaluation ou d'accompagnement doivent être menées dans le **respect des droits de l'intéressé** (accès aux documents et communication à l'intéressé des rapports le concernant, droit à la parole, droit de refuser un accompagnement, question du secret professionnel).

S'agissant des baux glissants :

- Si les conditions de glissement du bail ne sont pas bien définies, des incompréhensions surgissent entre l'association et le bailleur social quant à l'évaluation partagée de la capacité du ménage à devenir locataire en titre ;
- L'un des freins potentiels au développement des baux glissants réside dans le défaut de sécurisation financière des associations chargées de réaliser l'intermédiation locative ;
- Les sous-locataires doivent déposer une demande de logement social afin de permettre l'attribution du logement au moment du glissement ou dans le cas contraire d'avoir acquis une ancienneté pour leur demande.

Conditions de réussite

L'instauration d'un dialogue et **la construction progressive d'un référentiel partagé entre les acteurs des critères d'évaluation** des situations des ménages constituent des préalables nécessaires à la mise en place d'accompagnements dans le logement (accompagnement médico-social, AVDL, soins...) ou d'outils destinés à sécuriser les premiers pas dans le logement d'un ménage fragile comme les baux glissants.

Le SIAO en tant que plate-forme intégrée d'accueil, d'évaluation et d'orientation afin de favoriser l'accès au logement en mobilisant les outils d'accompagnement les plus adaptés, pourrait être le lieu privilégié pour l'installation de ce dialogue et garantir l'homogénéité de la fonction d'évaluation des ménages. Il ne concerne toutefois à ce jour qu'une partie des ménages potentiellement concernés par cette démarche. Cela nécessite, par ailleurs, une implication beaucoup plus importante d'un ensemble d'acteurs dans ce dispositif, ainsi qu'une articulation avec les conseils généraux (FSL).

La définition de la bonne échelle territoriale et la désignation d'un chef de file / pilote par territoire pour l'organisation territoriale du dispositif : pilotage sous gouvernance des EPCI (et des départements hors territoires d'EPCI) en partenariat avec l'ensemble des acteurs mobilisés par ces actions (bailleurs sociaux, départements, CCASS, associations...).

Concernant les CLSM :

- La réussite vient de l'implication de deux personnes (l'élu et le coordinateur du CLMS) ;
- Un CLSM doit correspondre à un secteur de psychiatrie (70 000 habitants en moyenne) et peut prendre en compte une intercommunalité ;
- Tous les partenaires se doivent de respecter une règle de confidentialité et la présence des acteurs sociaux, médicaux et médico-sociaux ne peuvent faire abstraction des familles.

Concernant les baux glissants, il apparaît nécessaire d'encadrer et de suivre de manière précise les conditions de glissement ou de non-glissement du bail au profit de l'occupant (échéance du glissement, motifs de refus et le cas échéant relogement du ménage), tout en laissant la place à la discussion et à une adaptation aux besoins des ménages et des opérateurs. Les opérateurs chargés de la mise en œuvre de ce dispositif doivent aussi être sécurisés dans leur gestion, tant en termes d'impayés, que de prise en charge des coûts d'accompagnement social. Lorsqu'un même ménage bénéficie d'une sous-location ou d'un bail glissant et d'une mesure d'accompagnement social, il convient que soit privilégié un portage des deux dispositifs par la même structure/association. Le FNAVDL pourrait notamment être mobilisé en complément des interventions habituelles des FSL, sous la forme d'un pack intégré de la gestion locative adaptée (GLA) en bail glissant et de l'accompagnement dans le logement.

Implications en termes d'évolution législative et réglementaire

- Consolidation de l'existence et des missions du SIAO dans le cadre du projet de loi logement ;
- Baux glissants : modifications législatives pour mieux encadrer cette formule.

Modalités et calendrier de mise en œuvre

- Délai de publication de la loi pour l'encadrement juridique des baux glissants et pour les SIAO.
- Impact financier : compléter le financement de l'intermédiation locative et de mesures d'accompagnement dans les conditions existantes (FSL, AVDL, GLA et intermédiation locative) par l'affectation d'une partie du FNAVDL au financement d'un pack intégré.
- Pour la mise en place d'un CLSM :
 - o la modalité de mise en œuvre peut être incitative ; par l'adjoint au Maire en charge de la santé/famille/handicap.

- l'ARS pourra jouer un rôle important dans l'incitation à articuler les différents acteurs constituant « le tuilage » de l'accompagnement afin de lutter contre l'exclusion. La mise en place peut également être financée par appel à projets : par exemple, l'ARS Ile-de-France finance par appel à projets des mises en place de CLSM (en prenant en charge un 0,5 ETP pour chaque mise en place).

Lien avec d'autres propositions

- Proposition 1.5 « Créer une commission inter-partenaires d'examen des demandes très urgentes et/ou des situations bloquées »
- Proposition 2.1 « Mettre en place un service partagé d'information, d'enregistrement et d'accueil des demandeurs, placé sous la responsabilité de l'organe de gouvernance intercommunal - et éventuellement la Métropole de Paris pour l'Ile-de-France »
- Proposition 3.2 « Structurer le volet « Attribution de logements sociaux » de la politique locale de l'habitat »
- Proposition 4.3 « Mettre en place au niveau intercommunal ou départemental, une instance chargée d'examiner la situation des ménages n'obtenant pas d'attribution »
- Proposition 4.5 « Faciliter l'accès au logement autonome et le maintien dans le logement des personnes âgées et des personnes handicapées »
- Proposition 4.8 « Encourager le développement des résidences sociales »

Conclusion

Les propositions issues de la concertation posent les jalons d'une réforme majeure du système d'attribution des logements sociaux. En effet, en clarifiant la gouvernance et en structurant la politique d'attribution à l'échelle intercommunale, en l'intégrant à la politique locale de l'habitat, elle tend à organiser la responsabilité politique du droit au logement et à donner à l'organe de gouvernance intercommunal les moyens pratiques et concrets pour le mettre en œuvre. En appelant par ailleurs à promouvoir la mixité sociale par des actions positives sur l'offre de logements, déployées à l'échelle intercommunale, elle contribue à concilier le droit au logement et la mixité.

Du point de vue de l'équilibre des forces en présence, la réforme envisage un changement radical en plaçant le demandeur au cœur du système, en simplifiant ses démarches, en l'informant tout au long du processus, en lui donnant les moyens de faire valoir ses droits, et en envisageant d'en faire un acteur au travers de dispositifs d'attribution fondés sur le choix du demandeur. Elle contribue par ailleurs à rendre le système plus aisément compréhensible en définissant des règles d'attribution objectives, lisibles et transparentes, partagées par l'ensemble des bailleurs et des réservataires à l'échelle intercommunale.

Enfin, en faisant des mutations internes une priorité dans l'accès au logement social, la réforme devrait permettre de promouvoir la mobilité résidentielle. Sous réserve de tenir compte du choix des ménages (choix des logements, choix de leur localisation, choix de déménager, ou pas), elle devrait contribuer à réduire le sentiment d'assignation à résidence souvent ressenti par les locataires du parc social.

L'ensemble de ces propositions apparaît nécessaire pour rendre le système d'attribution plus transparent et plus lisible et pour rendre effectif le droit au logement. Ce faisant, elles devraient contribuer à améliorer considérablement le service rendu aux demandeurs et, dans le même temps, à changer l'image du parc social. Pour suivre la mise en œuvre de la réforme et veiller à préserver son esprit, la loi devra préciser le calendrier de mise en œuvre et mettre en place dès son adoption un comité de suivi et une équipe d'évaluation au niveau national.

Concertation sur les attributions de logements sociaux

Annexes

□ Listes des participants

□ Liste des contributions reçues



Liste des participants

Concertation sur les attributions de logements sociaux

Groupe thématique n°1 Le rapprochement de l'offre et de la demande et la priorisation des demandes

Liste des participants

Co-Présidents

NOM	Prénom	Institution	Fonction
POTIN	Guy	Rennes Métropole	Vice-président de Rennes Métropole, chargé de l'habitat
DAMBRINE	Stéphane	Paris Habitat	Directeur général

Participants

NOM	Prénom	Institution	Fonction
ANDRE	Jean-Marie	IMMOBILIERE 3F	Conseiller du Directeur Général
ANTRAS	Pierre-Yves	Haute-Savoie HABITAT	Directeur Général
BERTHON	Francis	Conseil Consultatif des Personnes Accueillies (CCPA)	Délégué du CCPA
BONNARD	Pascale	Communauté urbaine de Lyon	Chef du service programmation et gestion des dispositifs habitat

Participants (suite)

NOM	Prénom	Institution	Fonction
BOURGOIN	Laure	Consommation, logement et cadre de vie (CLCV)	Chargée de mission
BRASSART	Valérie	Association des Maires de France (AMF)	Conseiller technique
CONAN	Isabelle	Le Val de Loire	Directeur de la clientèle et environnement social
CORNUZ	François	SA DOMOFRANCE	Directeur Général
DE LA RONDE	Pierre	Fédération des Epl	Responsable Département Immobilier
DELPECH	Claire	Assemblée des communautés de France (AdCF)	Responsable des politiques habitat
DEMESLAY	Nathalie	Rennes Métropole	Responsable du service Habitat
DIALLO	Hugues	Confédération Générale du Logement (CGL)	Juriste
DUBOIS	Perrine	Fondation Armée du Salut	Conseillère technique
DUPLAIN	Maxime	Direction départementale de la cohésion sociale du Rhône (DDCS 69)	Responsable du service Droit au Logement

Participants (suite)

NOM	Prénom	Institution	Fonction
FROMONT	Corinne	Oise Habitat	Directrice de la Gestion Locative
FURET	Juliette	Union Sociale pour l'Habitat (USH)	Responsable du département Politiques sociales
GACHET	André	Action Lyonnaise pour l'Insertion Sociale par le Logement (ALPIL) et Fédération des Associations pour la Promotion et l'Insertion par le Logement (FAPIL)	Conseiller technique à l'ALPIL et administrateur de la FAPIL
GAUDEAU	Florence	France Terre d'Asile	Directrice d'établissement
GOYARD	Laurent	Fédération nationale des Offices publics de l'habitat	Directeur général
JACQUEMART	Eddie	Fédération du Nord de la Confédération Nationale du Logement (CNL)	Président
LACHARME	Bernard	Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD)	Secrétaire général HCLPD
LAHAYE	Frédérique	Ville de Paris	Directrice du logement et de l'habitat de la ville de Paris

Participants (suite)

NOM	Prénom	Institution	Fonction
LAURENCY	Michèle	Direction départementale de la cohésion sociale du Val d'Oise (DDCS 95)	Responsable du bureau logement
LECERF	Jean-Baptiste	Association Droit au Logement (DAL)	Juriste
LEVY-NOGUERES	Mathias	LOGEO	Directeur Général Adjoint
MOREL	Bruno	Emmaüs Solidarité	Directeur Général
MOTTE	Jean-Philippe	Assemblée des communautés de France (AdCF)	Vice-président de Grenoble Métropole en charge des questions de l'habitat
MOUCHARD	Samuel	Fondation Abbé Pierre	Chargé de mission à l'Espace solidarité habitat de la Fondation Abbé Pierre
MOUHADDAB	Aïcha	Fédération nationale des Associations régionales d'organismes d'habitat social (FNAR)	Directrice ARRA
OVERHOFF	Ninon	Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS)	Chargée de mission hébergement et logement

Participants (suite)

NOM	Prénom	Institution	Fonction
PRAT	Maryse	Fédération des ESH	Directrice SA La Cité Jardins
ROBERT DE MASSY	Béatrice	Défenseur des droits	Chargée de mission
ROUBAUD	Catherine	Fédération Habitat et Humanisme	Chef du service Ville et Habitat
SIMON	Marc	Groupe ARCADE	Président Directeur Général
SIRKIS	Bernard	GIC – Action Logement	Responsable des partenariats

Représentants de l'administration centrale

NOM	Prénom	Institution	Fonction
CINGET	Anne	Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL)	Chargée de mission H/L

Équipe projet DHUP

NOM	Prénom	Institution	Fonction
SAINTE MARIE	Hélène	DGALN / DHUP	Directrice du projet Droit au logement et hébergement
HOUARD	Noémie	Conseil d'analyse stratégique	Chargée de mission au CAS et chercheuse associée au SEVIPOF
BOULDOUYRE	Muriel	DGALN / DHUP	Chef de bureau de la réglementation des organismes constructeurs LO3

Concertation sur les attributions de logements sociaux

Groupe thématique n°2

L'amélioration du service rendu aux demandeurs : une meilleure information, simplicité, transparence, équité des procédures

Liste des participants

Co-Présidents

NOM	Prénom	Institution	Fonction
VUAILLAT	Monique	Actis	Adjointe au maire de Grenoble Présidente d'ACTIS (OPH de Grenoble)
JEANNEROT	Claude	Sénat, CG Doubs, ANIL	Sénateur, Président du Conseil général du Doubs Président de l'ANIL

Participants

NOM	Prénom	Institution	Fonction
ATTAR	Michèle	Toit et Joie	Directrice Générale
BRIDIER	Galla	Plaine Commune Habitat	Directrice des politiques locatives
CAUMON	Coralie	Croix Rouge française	Chargée de mission
CHARASSON	Marie-Eva	Fondation Abbé Pierre	Chargée de mission à l'Espace solidarité habitat de la Fondation Abbé Pierre
COUTY	Frédéric	Communauté urbaine de Lyon	Chargé de mission accès au logement

Participants (suite)

NOM	Prénom	Institution	Fonction
DAVID	Axel	Fédération Nationale des Associations Régionales d'organisme Hlm (FNAR)	Directeur AROSH PC
DE MONTBRON	Renaud	Fédération des Epl	Responsable adjoint du Département Immobilier
D'HUART	François	ASTRIA	Directeur Général
DREYFUS	Henri	Communauté urbaine de Strasbourg	Vice-président au logement
DUJARDIN	Christophe	Groupe Logement Français	Directeur Régional de Gérance
FOUCART	Christine	Ville de Paris	Chargée de la sous-direction de l'Habitat
FUMET	Elodie	La Confédération Syndicale des Familles	Secrétaire Confédérale Habitat et Cadre de Vie
JEANNEAU	Didier	IMMOBILIERE 3F	Directeur Général Adjoint
KOLLI	Patrick	Fédération nationale des Offices publics de l'habitat	Responsable missions d'expertise
LACHARME	Bernard	Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD)	Secrétaire général HCLPD (Haut comité pour le logement des personnes défavorisées)

Participants (suite)

NOM	Prénom	Institution	Fonction
LE BORGNE	Lionel	Union Nationale des Associations Familiales (UNAF)	Administrateur chargé du logement et de l'habitat
LEBOUC	Fabrice	Fédération nationale des sociétés coopératives d'Hlm	Responsable gestion locative - Le Logis Breton
MAURY	Nicole	Agence Nationale pour l'Information sur le Logement (ANIL)	Chargée de mission
MORA	Béatrix	Union Sociale pour l'Habitat (USH)	Directrice du service des politiques urbaines
NICOL	Christian	Fédération Habitat et Développement	Président Habitat et Développement
PAVLOVIC	Stéphane	Confédération Générale du Logement (CGL)	Directeur
PICHON	Marianne	Fédération des ESH	Directrice développement commercial Villogia
POINSIGNON	Yves	CILGERE	Directeur Général
POUGHON	Soumia	France Terre d'Asile	Chef de service
REITER	Laurence	Direction départementale de la cohésion sociale de Gironde (DDCS 33)	Chef d'unité DALO contingent

Participants (suite)

NOM	Prénom	Institution	Fonction
RUEFF	Isabelle	OPAC 38	Directrice Générale
SERRES COMBOURIEU	Marie-Claude	Association des Maires de France (AMF)	Responsable
SEVERIN	Guy	Association Droit au Logement (DAL)	Président Droit Au Logement 54
VAN STYVENDAEL	Cédric	Villeurbanne Est Habitat	Directeur Général
WATTEEUW	Edward	Consommation, logement et cadre de vie (CLCV)	Président de l'Union régionale

Équipe projet DHUP

NOM	Prénom	Institution	Fonction
SAINTE MARIE	Hélène	DGALN / DHUP	Directrice de projet Droit au logement et hébergement
HOUARD	Noémie	Conseil d'analyse stratégique	Chargée de mission au CAS et chercheuse associée au CEVIPOF
CHEREL	Nicolas	DGALN / DHUP	Adjoint au chef de bureau de la réglementation des organismes constructeurs LO3

Concertation sur les attributions de logements sociaux

Groupe thématique n°3 Politiques d'attribution et spécificités des territoires

Liste des participants

Co-Présidents

NOM	Prénom	Institution	Fonction
GRELIER	Estelle	Communauté de communes de Fécamp	Députée, Présidente de la Communauté de communes de Fécamp
DELORME	Jean-Martin	DRIHL	Directeur de la DRIHL

Participants

NOM	Prénom	Institution	Fonction
BASCOUL	Simone	Consommation, Logement et cadre de vie (CLCV)	Vice-Présidente
BELARD DU PLANTYS	Cécile	ARCHIPEL HABITAT (OPH de Rennes Métropole)	Directrice Générale
BORDAS	François	Direction départementale de la cohésion sociale de Côte d'Or (DDCS 21)	Directeur
CHAIDRON	Angélique	Action Logement	Déléguée territoriale UESL

Participants (suite)

NOM	Prénom	Institution	Fonction
CLEMENT	Jean-Paul	SA du Hainaut	Président du Directoire
COMBOURIEU	Camille	France Terre d'Asile	Responsable de projet
DE MONTBRON	Renaud	Fédération des Epl	Responsable adjoint du département immobilier
DELPECH	Claire	Assemblée des communautés de France (AdCF)	Responsable politiques habitat
DOMART	Bernard	Oise Habitat	Directeur Général
EISENREICH	Géraldine	LOGIREM	Directeur de l'exploitation
EYRAUD	Jean-Baptiste	Association Droit au Logement (DAL)	Président
FEKETE	Anne-Marie	Valophis Habitat	Directrice du Développement Social et de la Communication
FRECHET	Michel	Confédération Générale du Logement (CGL)	Président
FURET	Juliette	USH	Responsable du département Politiques sociales
GAGNAIRE	Henri	Fédération des ESH	DG Sodineuf Habitat Normand

Participants (suite)

NOM	Prénom	Institution	Fonction
GRALL	Philippe	DDCS Gironde	Directeur départemental adjoint
JULLIAN	Frédéric	Assemblée des communautés de France (AdCF)	Communauté d'agglomération de Tours Plus
MANO	Jean-Yves	Ville de Paris	Adjoint au Maire de Paris, chargé du logement
MARGELIDON	Jean-Christophe	Fédération nationale des Offices publics de l'habitat	Directeur des études
MARTINEAU	David	Association des Communautés urbaines de France (ACUF)	Adjoint au logement de la ville de Nantes, Conseiller communautaire pilote de la mise en place de la Conférence Intercommunale du Logement à Nantes Métropole
PACHEU	Philippe	PROMOLOGIS	Président du Directoire
PERRIOT	Mathias	AMALLIA	Directeur Ile-de-France
PIERRE	Gilles	Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS)	Vice-président de la FNARS Directeur général de l'association Le Pont à Mâcon.

Participants (suite)

NOM	Prénom	Institution	Fonction
RAMBAUD	Denis	Fédération nationale des Associations régionales d'organismes HLM (FNAR)	Premier adjoint au maire de Mulhouse Président de l'AREAL
ROBERT DE MASSY	Béatrice	Défenseur des droits	Chargée de mission
SERRES COMBOURIEU	Marie-Claude	Association des Maires de France (AMF)	Responsable
TINANT	Lorraine	Lille Métropole Communauté Urbaine	Responsable droit au logement et politique de peuplement
TOUCHARD	Aurore	OPAC 38	Directrice d'agence
VIDON	Jean-Luc	ICF Habitat la Sablière	Directeur Général

Représentants de l'administration centrale

NOM	Prénom	Institution	Fonction
ESPOSTO	Michèle	Secrétariat général du Comité Interministériel des Villes	Chef du département ANRU et cadre de vie
LAVIEVILLE	Marie-Françoise	DIHAL	Adjointe au délégué interministériel DIHAL

Équipe projet DHUP

NOM	Prénom	Institution	Fonction
SAINTE MARIE	Hélène	DGALN / DHUP	Directrice du projet Droit au logement et hébergement
HOUARD	Noémie	Conseil d'analyse stratégique	Chargée de mission au CAS et chercheuse associée au SEVIPOF
BOULDOUYRE	Muriel	DGALN / DHUP	Chef de bureau de la réglementation des organismes constructeurs LO3

Concertation sur les attributions de logements sociaux

Groupe thématique n° 4

L'adaptation de l'offre aux besoins, en termes de typologie de logement et d'accompagnement des locataires en difficulté

Liste des participants

Co-Présidents

NOM	Prénom	Institution	Fonction
CURSENTE	Arnaud	SA HLM Nouveau Logis Méridional	Directeur général de la SA HLM Nouveau Logis Méridional
THOMASSIN	Sylvine	Bondy, CG Seine Saint Denis	Maire de Bondy, Vice-présidente du Conseil général de Seine-Saint-Denis

Participants

NOM	Prénom	Institution	Fonction
ADHERA	Marcel	SOLENDI	Directeur général adjoint
AMZALLAG	Michel	USH	Conseiller à la Direction des études économiques et financières
BELAMINE	Tarik	Fondation Armée du Salut	Chef de service

Participants (suite)

NOM	Prénom	Institution	Fonction
BENOIST	Xavier	Fédération des PACT	Directeur adjoint
BOUCHAUD	Eric	Fédération nationale des OPH	Directeur délégué
BRASSART	Valérie	Association des Maires de France (AMF)	Conseiller technique
BREGOU	François	Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS)	Responsable du service stratégie et analyse des politiques publiques
BUFFET	Christophe	France Terre d'Asile	Directeur d'Etablissement
CHALON	Claude	Assemblée des communautés de France (AdCF)	Président de la Communauté d'agglomération du grand Dôle
CHOEL	Jean-Pierre	Fédération des ESH	DG L'Avesnoise
DE LA RONDE	Pierre	Fédération des Epl	Responsable Département Immobilier
DEPAIX	Delphine	Emmaüs France	Administratrice
DERDEK	Noria	Fondation Abbé Pierre	Chargée d'étude

Participants (suite)

NOM	Prénom	Institution	Fonction
DEROUX	Josette	Direction départementale des territoires du Val d'Oise (DDT 95)	Adjointe au chef de service habitat, rénovation urbaine et bâtiment
DIETRICH	Jeanne	UNIOPSS	Conseillère Technique Emploi Logement
FABRIS	Etienne	GIE Est Habitat	Responsable Mobilité résidentielle
GIRON	Anne	Ville de Paris	Chef du bureau des réservations et des désignations
GRALL	Philippe	Direction départementale de la cohésion sociale de Gironde (DDCS 33)	Directeur départemental adjoint
HARCOUET	Christian	Valophis Habitat, OPH du Val de Marne	Secrétaire Général
KRZYZANIAK	Jean-François	Conseil Consultatif des Personnes Accueillies (CCPA)	Délégué du CCPA
LAGANIER	Juliette	Croix Rouge française	Déléguée nationale
LEGRAND	Marie-Françoise	Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCPLD)	Membre du HCLPD
LESERVOISIER	Hervé	Groupe Logement Français	Directeur Développement Social par l'habitat

Participants (suite)

NOM	Prénom	Institution	Fonction
LORDEMUS	Nelly	Emmaüs Habitat	Directrice générale
MACCHI	Dominique	Toit et Joie	Directeur du pôle social
MEILE	Bernard	Advocacy France	Vice-président
PERREARD	Sandrine	Action Logement	Responsable Produits Politiques Publiques
REGNIER	Sylvie	Fédération nationale des Associations régionales d'organismes Hlm (FNAR)	Directrice de l'association régionale d'Aquitaine (AROSHA)
REYMOND	Christiane	Fédération Habitat et Humanisme	Responsable du service Accompagnement
TODOROVA	Stéfana	Confédération Générale du Logement (CGL)	Juriste
UNGER	Micheline	Association Droit au Logement (DAL)	Administratrice
VIE	Jessica	A.F.O.C – Association Force Ouvrière Consommateurs	Juriste
VOYER	Bruno	UNAFAM	Administrateur
WOLFROM	Jacques	AIGUILLON Construction	Directeur Général

Représentants de l'administration centrale

NOM	Prénom	Institution	Fonction
GAFFET	Marie	Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL)	Chef de projet logement à la DIHAL
LELTE	Rodolphe	Secrétariat général du comité interministériel des villes	Chargé de mission
SINTAS	Eve	Direction générale du Trésor Ministère de l'Économie et des Finances	Bureau Financement du logement et activités d'intérêt général – BANCFIN3 Sous-direction banques et financement d'intérêt général – Service du financement de l'économie
SURIAM	Jean-Philippe	Secrétariat général du comité interministériel des villes	Chargé de mission au Département ANRU et Cadre de Vie

Équipe projet DHUP

NOM	Prénom	Institution	Fonction
SAINTE MARIE	Hélène	DGALN / DHUP	Directrice de projet Droit au logement et hébergement
HOUARD	Noémie	Conseil d'analyse stratégique	Chargée de mission au CAS et chercheuse associée CEVIPOF
LEPLAT	Claire	DGALN / DHUP	Adjointe à la sous-directrice des politiques de l'habitat

Liste des contributions reçues

Espace
collaboratif

Liste des contributions reçues

Vous trouverez sur l'espace collaboratif de la concertation (travail-collaboratif.developpement-durable.gouv.fr), les contributions des participants, classées ci-dessous en fonction des rubriques de l'espace collaboratif.

03. Groupe de travail n°1 : Le rapprochement de l'offre et de la demande et la priorisation des demandes

Contributions des participants

- ▶ L'étude de l'Union Sociale pour l'Habitat sur les refus des propositions d'attribution par les demandeurs de logement social,
- ▶ Le rapport de M. Thierry TUOT au Premier ministre sur la refondation des politiques d'intégration (février 2013),
- ▶ La contribution de l'Union Sociale pour l'Habitat, intitulée « Définir des orientations d'attribution : outils et méthodes », à l'intention des organismes d'Hlm,
- ▶ Le rapport de la Mission d'Information et d'Evaluation (MIE) sur les modes et méthodes d'attribution des logements sociaux à Paris (2012),
- ▶ Un document de présentation de l'état d'avancement des travaux sur la cotation de la demande de logement social, la cotation des immeubles et la mise en ligne d'une offre de logements à loyer intermédiaire, faisant suite au rapport MIE de la Ville de Paris,
- ▶ Les règles partagées sur les critères de mutation prioritaire établies par le Groupement départemental de la Haute-Garonne,
- ▶ La délibération n°2009-133 du 16 mars 2009 de la HALDE sur la mixité sociale et les politiques de peuplement,
- ▶ La contribution d'Action Logement au groupe de travail n°1.

Description de pratiques intéressantes

- ▶ La contribution de Haute-Savoie Habitat, sur les principes de cotation et la méthode du « rang calculé » utilisés dans la gestion du fichier partagé de Haute-Savoie,
- ▶ Le Référentiel METHODE utilisé par les organismes HLM de Midi-Pyrénées,
- ▶ La synthèse sur la mise en place de la cotation de l'OPH Montreuil,
- ▶ La contribution des bailleurs sociaux de Rhône-Alpes (ARRA HLM).

Fiches de proposition

- ▶ Les propositions de la SA HLM « Toit et Joie » sur les commissions d'attribution des logements,
- ▶ La fiche de proposition de Mme Michèle ATTAR, Directrice générale de la SA HLM « Toit et Joie », relative à la mise en place d'une grille de cotation pour le choix des prioritaires,
- ▶ La fiche de proposition de la Fédération des ESH relative à la fluidification des mutations,
- ▶ La fiche de proposition de la Fédération des ESH, relative à l'ordonnancement (mise en place de la cotation),
- ▶ La fiche de proposition de la Fédération des ESH, relative aux équilibres de peuplement et à la mixité sociale,
- ▶ La fiche de proposition de la Fédération des ESH, relative à la mise en place d'un système global de gouvernance (hors Ile-de-France).

04. Groupe de travail n°2 : L'amélioration du service rendu aux demandeurs : une meilleure information, simplicité, transparence, équité des procédures

Contributions des participants

- ▶ L'étude de l'Union Sociale pour l'Habitat sur les refus des propositions d'attribution par les demandeurs de logement social,
- ▶ L'étude réalisée par l'ADIL du Gard, « De la demande au refus : les ménages prioritaires face aux propositions de logements sociaux »,
- ▶ L'étude réalisée par l'ADIL de l'Hérault, « Droit au logement opposable : le contentieux du relogement »,
- ▶ Un document de l'ANIL concernant la contribution des ADIL à l'information des demandeurs de logements HLM,
- ▶ La délibération n°2009-133 du 16 mars 2009 de la HALDE sur la mixité sociale et les politiques de peuplement,
- ▶ La contribution d'Action Logement au groupe de travail n°2,
- ▶ La fiche relative à la location choisie à la française, validée par les organismes HLM du Rhône, par le Grand Lyon et par les organismes de l'Isère.

Description de pratiques intéressantes

- ▶ La plaquette de communication « numéro unique » conçue par la DREAL Haute Normandie,
- ▶ La contribution des bailleurs sociaux de Rhône-Alpes (ARRA HLM),
- ▶ La charte des bonnes pratiques du système d'enregistrement de la demande de logement social en Ile-de-France,
- ▶ La brochure explicative à l'attention des demandeurs intitulée « Attribution des logements, comment ça marche ? », disponible au Pôle d'Habitat Social Grenoblois (PHSG),
- ▶ Un document de présentation du PHSG,
- ▶ Une série de 10 fiches pratiques à l'attention des chargés d'accueil du PHSG, et détaillant la procédure à suivre lors du dépôt d'une demande,
- ▶ Le « référentiel de réponses Accueil physique et téléphonique » mis à disposition des chargés d'accueil du PHSG,
- ▶ Le guide d'entretien qui sert de support aux chargés d'accueil du PHSG lors du dépôt d'une demande initiale,
- ▶ La fiche d'entretien remplie par les chargés d'accueil du PHSG lors du dépôt d'une demande initiale,
- ▶ Un document détaillant les tâches quotidiennes des chargés de mission sociale du PHSG.

Fiches de proposition

- ▶ Les propositions de la SA HLM « Toit et Joie » sur les commissions d'attribution des logements,
- ▶ La fiche de proposition de la SA HLM « Toit et Joie » relative à la transmission d'éléments sur le patrimoine des bailleurs à l'autorité régulatrice en vue de structurer une information pour le demandeur,
- ▶ La fiche de proposition de la Fédération des ESH et de Vilogia relative à l'information du demandeur sur l'offre de logement,

La fiche de proposition de la Fédération des ESH et de Vilogia, relative à l'information du demandeur sur l'avancement de son dossier.

05. Groupe de travail n°3 : Politiques d'attribution et spécificités des territoires

Supports des interventions en séance

- ▶ Le **support de la présentation faite le 12 février 2013 par M. Fabien DECHAVANNE**, directeur du département « protection de l'accès aux biens et services » du Défenseur des Droits et la copie du **jugement du TGI de Saint-Etienne** en date du 3 février 2009,
- ▶ Le **Guide de l'égalité des chances, du Défenseur des Droits**,
- ▶ Le numéro 134 des **Cahiers de l'Union Sociale pour l'Habitat**, intitulé « Elaborer des procédures de gestion de la demande et des attributions de logements sociaux ».

Contributions des participants

- ▶ La **contribution de l'Union Sociale pour l'Habitat**, intitulée « Définir des orientations d'attribution : outils et méthodes », à l'intention des organismes d'Hlm,
- ▶ La **contribution d'Action Logement** au groupe de travail n°3.

Description de pratiques intéressantes

- ▶ La **convention intercommunale de mixité sociale 2011-2015** du Grand Poitiers,
- ▶ La **présentation de l'accord collectif** de Tour(s) Plus,
- ▶ L'**accord collectif intercommunal** de Tour(s) Plus,
- ▶ Une **présentation de l'accord collectif** de Tour(s) Plus, intitulée « Vers une politique de peuplement du parc HLM à l'échelle intercommunale »,
- ▶ Le **bilan** de l'accord collectif intercommunal Tour(s) Plus pour l'année 2010,
- ▶ Le **bilan** de l'accord collectif intercommunal Tour(s) Plus pour l'année 2011,
- ▶ L'**accord collectif intercommunal** de peuplement communautaire de **Lille Métropole** et ses annexes, ainsi que la délibération relative à cet accord,
- ▶ La **charte des bonnes pratiques** en commission d'attribution logement de **Lille Métropole** et ses annexes, ainsi que la délibération relative à cette charte,
- ▶ La **charte inter-bailleurs** métropolitaine de relogement de **Lille Métropole** et ses annexes, ainsi que la délibération relative à cette charte,
- ▶ La contribution des **bailleurs sociaux de Rhône-Alpes (ARRA HLM)**.

Fiches de proposition

- ▶ La fiche de proposition du **Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées (HCLPD)**, relative à la **solvabilisation des personnes** dont les revenus sont très bas ou qui présentent des difficultés particulières,
- ▶ La fiche de proposition de la **Fédération des ESH**, relative aux **équilibres de peuplement** et à la mixité sociale,
- ▶ La fiche de proposition de la **Fédération des ESH**, relative à la mise en place d'un **système global de gouvernance** (hors Ile-de-France),
- ▶ La fiche de proposition d'ICF Habitat La Sablière, relative à la **situation francilienne**.

06. Groupe de travail n°4 : L'adaptation de l'offre aux besoins, en termes de typologie des logements et d'accompagnement des locataires en difficulté

Support des interventions en séance

- ▶ Le **support de la présentation faite le 20 mars 2013 par Mme Frédérique BELMELI**, Directrice de Droit de Cité Habitat, et par **Mme Patricia PAPILLAULT**, Directrice Départementale des Hauts-de-Seine de PROCILIA.

Contributions des participants

- ▶ Les propositions communes d'**ATD Quart Monde** et **Habitat et humanisme** : « Permettre

l'accès de tous au logement pour tous : combattre les mécanismes d'exclusion du logement pour insuffisance de ressources »,

- ▶ La contribution de la **FNARS Ile-de-France** sur les conditions pour la réussite du bail glissant et les propositions d'évolution,
- ▶ La note de **l'Union Sociale pour l'Habitat** intitulée « Taille des opérations locatives, prix de revient et équilibre financier »,
- ▶ La contribution d'**Advocacy France**, concernant les problématiques de logement et santé mentale,
- ▶ La **contribution d'Action Logement** au groupe de travail n°4.

Description de pratiques intéressantes

- ▶ Le document « L'accompagnement social : pratiques et principes partagés » élaboré par l'Association Francilienne pour Favoriser l'Insertion par le Logement (**AFFIL**) en novembre 2012,
- ▶ Le communiqué de presse de **l'association Elus, Santé Publique et Territoires** du 20 janvier 2012 sur « Le Conseil local de santé Mentale : une réponse territoriale efficace pour une psychiatrie citoyenne »,
- ▶ L'accord-cadre signé entre le CHS et les organismes de logement social de Rennes Métropole, visant à prendre en compte les fragilités psychologiques dans l'accès au logement social,
- ▶ Un modèle de bail de sous-location approuvé par les **acteurs locaux d'Ille-et-Vilaine**,
- ▶ Le référentiel d'évaluation de la capacité à habiter, réalisé en Ille-et-Vilaine entre la **FNARS et les organismes de logement social**,
- ▶ La description de la mise en place du Pôle Social de la SA HLM **Toit et Joie** en mai 2011, « De la transformation des pratiques sociales chez les Bailleurs sociaux »,
- ▶ La présentation par **Habitat et Humanisme** du dispositif de maison intergénérationnelle « Christophe Mérieux »,
- ▶ La contribution des **bailleurs sociaux de Rhône-Alpes (ARRA HLM)**,
- ▶ La présentation d'une **expérience de colocations** dans le cadre d'un Foyer de Jeunes Travailleurs à Issy-les-Moulineaux,
- ▶ La présentation du **projet du Club de l'Habitant**, portant sur un accompagnement collectif réalisé par un bailleur social sur le Savoir Habiter pour l'ensemble de son patrimoine et en partenariat avec le secteur associatif,
- ▶ La présentation du **projet des commissions sociales thématiques**,
- ▶ Le cahier n°1 détaillant le **Programme d'actions partenarial entre la FNARS Aquitaine et l'AROSHA** en Gironde, intitulé « Faciliter l'accès au logement des ménages en structures d'hébergement. Pour des bonnes pratiques entre organismes Hlm et associations d'insertion »,
- ▶ Le cahier n°2 détaillant le **Programme d'actions partenarial entre la FNARS Aquitaine et l'AROSHA** en Gironde, intitulé « Garantir l'accès et le maintien dans le logement des ménages vulnérables. Par un accompagnement social adapté »,
- ▶ Le cahier n°3 détaillant le **Programme d'actions partenarial entre la FNARS Aquitaine et l'AROSHA** en Gironde, intitulé « Assurer le développement de l'offre d'hébergement et de logements accompagnés. Par une meilleure visibilité de l'offre, des besoins et de la programmation ».

Fiches de proposition

- ▶ La fiche de proposition de **l'Association Force Ouvrière des Consommateurs (AFOC)**, relative aux charges locatives,
- ▶ La fiche de proposition du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées (**HCLPD**), relative à la remise en ordre des loyers en fonction de l'aide personnelle,
- ▶ La fiche de proposition de l'Union nationale de familles ou amis de malades psychiques (**Unafam**) sur les conseils locaux de santé mentale,
- ▶ La fiche de proposition de **l'Union Sociale pour l'Habitat** intitulée « Politique de loyers dans le

- parc social »,
- ▶ La fiche de proposition de l'**AFFIL** intitulée « L'accompagnement social : Principes et pratiques partagés »,
 - ▶ La fiche de proposition commune de la **FNARS** et de la **Croix Rouge Française**, concernant les consultations sociales de proximité,
 - ▶ Les recommandations conjointes de la **FNARS**, de l'**ANIL** et de l'**USH** pour une mise en œuvre du bail glissant,
 - ▶ La fiche de proposition de la **Fondation Abbé Pierre**, relative à la revalorisation du forfait « charges » des **APL**,
 - ▶ la fiche de proposition de la **Fondation Abbé Pierre**, relative à la production de logements adaptés très sociaux en diffus,
 - ▶ La fiche de proposition du **Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées (HCLPD)**, relative à la solvabilisation des personnes dont les revenus sont très bas ou qui présentent des difficultés particulières.

10. Prises de position – propositions des participants

- ▶ Les prises de position de la **Fédération des EPL**,
- ▶ La note du **HCLPD** sur la remise en ordre des loyers en fonction de l'aide personnelle au logement,
- ▶ Le chapitre 4 « Intégrer les priorités sociales dans l'attribution des logements locatifs sociaux » extrait du 6^{ème} rapport du **Comité de Suivi DALO**,
- ▶ Les prises de position et propositions de l'**Union Sociale pour l'Habitat**,
- ▶ Le rapport de **M. Thierry TUOT** au Premier ministre sur la refondation des politiques d'intégration (février 2013),
- ▶ Les propositions communes d'**ATD Quart Monde** et **Habitat et humanisme** : « Permettre l'accès de tous au logement pour tous : combattre les mécanismes d'exclusion du logement pour insuffisance de ressources »,
- ▶ La synthèse de l'étude sur le refus de propositions d'attribution de l'**Union Sociale pour l'Habitat**,
- ▶ La prise de position commune d'Efidis Groupe SNI, Polylogis et Opievoy (bailleurs sociaux), de l'agence Vigéo et du cabinet d'avocat Pautonnier,
- ▶ La note de synthèse finale élaborée par Ernst & Young pour l'**USH**, relative aux impacts de la réforme de la demande de logement social sur les organismes,
- ▶ La contribution des bailleurs sociaux et de **Rennes Métropole** à la concertation sur les attributions,
- ▶ La prise de position commune de plusieurs associations (**ALPIL**, **Fondation Armée du Salut**, **Emmaüs Solidarité**, **FAPIL**, **FNARS**, **Fondation Abbé Pierre**, **France Terre d'Asile**) intitulée « Vers une attribution plus équitable et transparente des logements sociaux »,
- ▶ La contribution de l'**ARO Habitat Bretagne** au rapport au Congrès de l'**USH** 2012.

