



**CONSEIL
NATIONAL
DE L'HABITAT**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

RAPPORT DE MISSION

**14 propositions pour améliorer
la mixité sociale dans le logement**



Mercredi 27 janvier 2021

INTRODUCTION DU PRESIDENT

Madame la ministre chargée du Logement, Emmanuelle Wargon, m'a confié, par courrier du 15 décembre 2020 (figurant en annexe de ce rapport), la mission de mobiliser le Conseil national de l'Habitat (CNH) afin de faire des propositions visant à améliorer les dispositions du Code de la construction et de l'habitation (CCH) relatives à l'attribution des logements locatifs sociaux (LLS), en intégrant plusieurs problématiques :

- effectivité de la mise en œuvre des dispositions relatives à la mixité sociale dans les territoires ;
- renforcement du rôle du bailleur social comme acteur responsable des attributions ;
- prise en compte de l'objectif de loger les travailleurs dont l'activité est essentielle à la vie de la Nation dans les objectifs d'attribution ;
- extension de la réflexion, au-delà du parc social, à la mobilisation des logements autres, en particulier ceux ayant bénéficié d'une aide de l'Etat.

Madame la Ministre a ainsi souhaité qu'une commission provisoire dédiée aux attributions soit constituée, en mobilisant les membres du CNH (représentants des bailleurs sociaux, des collectivités et des usagers), les représentants des intercommunalités, d'Action Logement, de l'ANRU et des associations œuvrant dans le domaine du logement des personnes défavorisées. Elle a également souhaité que cette réflexion puisse s'appuyer sur le Livre Blanc de l'USH relatif aux attributions.

J'ai constitué et réuni cette commission une première fois le 6 janvier afin d'exposer la mission et le calendrier, permettre à l'USH de présenter son livre Blanc, et faire un appel à contributions pour le 14 janvier. J'ai reçu les contributions écrites, figurant en annexe de ce rapport, de :

- trois institutionnels (l'ANRU, l'ANIL et Action Logement)
- l'USH et une fédération de bailleurs sociaux (FOPH)
- quatre associations représentatives des locataires (CNL, CLCV, AFOC et CSF)
- cinq associations ou structures œuvrant contre le mal logement (ATD quart monde, la FAP, le DAL, SOLIHA, l'UNIOPSS).

J'ai, en parallèle, effectué trois visites afin de rencontrer les acteurs du terrain œuvrant dans des contextes variés me permettant, à partir de ces échanges, d'avoir un retour sur les pratiques et les difficultés : une commune au cœur de la métropole du Grand Paris (Vitry-sur-Seine) ; une grande métropole en territoire tendu (Toulouse) et une grande métropole en territoire détendu (Reims).

La commission s'est réunie une deuxième fois le 19 janvier. J'ai présenté une synthèse des contributions, riches et variées, et recueilli l'avis des membres.

Les travaux et visites ont permis de démontrer combien la mixité dépendait en réalité d'un nombre de facteurs complexes dont la politique du logement n'est qu'une maille. La carte scolaire et la réalité des bassins d'emploi, pour ne citer qu'eux, en sont de forts déterminants.

Mais même s'il ne s'agit que d'une maille, la politique du logement est, de l'avis général, un moyen puissant en faveur de la mixité sociale. Agir en faveur de la mixité s'appuie sur la mise en action simultanée de plusieurs axes :

Premièrement, **une gestion du patrimoine locatif social au plus près des territoires** grâce à une politique d'attribution adaptée qui a le souci permanent de concilier mixité sociale et accès au logement pour les ménages modestes, travailleurs clés ou accidentés de la vie à toutes les échelles territoriales et grâce à une politique des loyers en adéquation avec les besoins des demandeurs.

Deuxièmement, **la construction massive et la programmation territoriale de l'offre nouvelle** par typologie d'habitat. Une réflexion doit être portée sur l'attractivité des quartiers et des programmes de logement, la rénovation et le renouvellement de la ville.

Troisièmement, **la mobilisation du parc privé** par le développement de l'accession sociale, mais aussi la captation de logements locatifs pour les plus modestes grâce à des dispositifs d'accompagnement adaptés.

Enfin, **le renforcement du lien humain** avec la population dans les territoires, avec un meilleur accompagnement des demandeurs, une présence de services publics et de proximité, plus accrus dans le quotidien des Français.

Ce rapport contient **14 propositions en faveur de la mixité sociale**, formulées à partir des nombreuses contributions, échanges et déplacements réalisés. Ces propositions reflètent les débats et positions exprimées lors du travail de la commission provisoire. Elles s'inscrivent dans chacun de ces axes, dans le souci d'assurer une certaine continuité dans la politique du logement, la cohérence avec les réformes en cours – notamment pour ce qui concerne les attributions de logements sociaux - mais également d'apporter des solutions pour que les outils proposés par la loi soient mieux connus des acteurs et plus opérationnels à court terme.

Il existe un consensus au sein du groupe pour s'accorder sur le fait que la question des attributions et de la mixité ne peut être traitée seule, sans mise en perspective avec une nécessaire augmentation de l'offre de logements, grâce notamment au strict respect des obligations de la loi SRU. Je n'ai toutefois pas souhaité interférer avec le travail de la commission nationale SRU, que Madame la Ministre a chargée d'une mission dans le même calendrier pour formuler des propositions spécifiques. Il en est de même concernant le besoin de répondre massivement aux problématiques de l'accès au logement pour tous, du mal logement et des besoins spécifiques des QPV en et hors habitat social.

Soulignons enfin que la loi ELAN a apporté des contributions majeures à la modernisation des attributions de logements sociaux qui contribueront à la mixité sociale. Il importe à cet égard de poursuivre et d'achever la mise en œuvre de la gestion en flux des attributions et de la cotation de la demande de logement social. Sous couverts techniques, ces réformes majeures permettront aux acteurs de dépasser l'image de quartiers réservés aux ménages les plus en difficultés en diversifiant mieux les publics proposés par chacun des réservataires.



Mickaël NOGAL

SYNTHESE DES PROPOSITIONS

AXE 1 - Une gestion du patrimoine locatif social au plus près des territoires grâce à une politique d'attribution adaptée qui a le souci permanent de concilier mixité sociale et accès au logement pour les ménages modestes, travailleurs clés ou accidentés de la vie à toutes les échelles territoriales et grâce à une politique des loyers en adéquation avec les besoins des demandeurs.

Proposition 1 – Conforter le rôle de l'EPCI en qualité de chef de file de la politique d'attribution en prévoyant des mesures destinées à conduire, dans des délais contraints, la réforme des attributions en faveur de la mixité sociale des villes et des quartiers.

Proposition 2 – Simplifier et placer au bon niveau la définition des catégories de publics prioritaires afin de faciliter le logement des plus fragiles.

Proposition 3 – Reconnaître le rôle des travailleurs essentiels à la vie de la Nation et des territoires comme facteur de la mixité.

Proposition 4 – Introduire, éventuellement via une expérimentation, un système de solidarité inter-bailleur en cas de baisse volontaire des loyers pratiqués.

Proposition 5 – Fiabiliser le SNE par l'introduction de systèmes d'information automatiques entre administrations.

AXE 2 - La construction massive et la programmation territoriale de l'offre nouvelle par typologie d'habitat. Une réflexion sur l'attractivité des quartiers et des programmes de logement, la rénovation, le renouvellement de la ville et la caractérisation de l'offre.

Proposition 6 – Confirmer les documents de programmation et de planification comme le premier outil de la mixité sociale en portant une attention toute particulière au diagnostic social.

Proposition 7 – Améliorer la compensation de l'exonération de la taxe foncière sur la propriété bâtie (TFPB) pour les collectivités qui construisent.

Proposition 8 – Bâtir à l'échelle de l'EPCI une caractérisation sociale de l'offre qui, confrontée aux enjeux d'attribution par publics, permettra de développer une politique de peuplement et donc de mixité différenciée.

Proposition 9 – Renforcer les mesures pour non-respect délibéré des objectifs d'attribution et de construction de logements sociaux par les élus locaux.

AXE 3 - La mobilisation du parc privé par le développement de l'acquisition sociale, mais aussi grâce à la captation de logements locatifs pour les plus modestes rendue possible par des dispositifs d'accompagnement adaptés.

Proposition 10 – Mobiliser le parc locatif privé en faveur de la mixité grâce à la multiplication des dispositifs incitatifs et la simplification des dispositifs existants pour y capter toujours plus de logements à vocation sociale.

AXE 4 - Renforcer le lien humain avec la population dans les territoires, avec un meilleur accompagnement diligenté auprès des demandeurs, une présence plus accrue de services publics et de proximité, dans le quotidien des Français.

Proposition 11 – Améliorer l'information des demandeurs et leur accompagnement.

Proposition 12 – Renforcer la présence humaine et la cohésion dans les immeubles et les quartiers prioritaires de la ville.

Proposition 13 – Faciliter le logement social intergénérationnel dans le parc HLM.

Proposition 14 – Favoriser la délocalisation des administrations et des emplois liés, situés très majoritairement en Île-de-France vers les métropoles et les territoires détendus afin de redynamiser et revitaliser l'ensemble du territoire national.

AXE 1 - Une gestion du patrimoine locatif social au plus près des territoires grâce à une politique d'attribution adaptée qui a le souci permanent de concilier mixité sociale et accès au logement pour les ménages modestes, travailleurs clés ou accidentés de la vie à toutes les échelles territoriales et grâce à une politique des loyers en adéquation avec les besoins des demandeurs.

Proposition 1 – Conforter le rôle de l'EPCI en qualité de chef de file de la politique d'attribution en prévoyant des mesures destinées à conduire, dans des délais contraints, la réforme des attributions en faveur de la mixité sociale des villes et des quartiers.

Les évolutions législatives et réglementaires récentes ont consacré les intercommunalités (EPCI, métropole de Lyon, EPT de la métropole du grand Paris et Ville de Paris) comme les responsables de la mise en œuvre de la politique locale de l'habitat sur leur territoire, les intercommunalités représentant l'échelle cohérente avec le bassin de vie, voire le bassin d'emploi. L'habitat et le logement sont au cœur d'un projet de territoire. La production de logements et le peuplement, via les attributions, sont étroitement liés pour permettre l'accès au logement de tous et la mixité sociale dans les villes et les quartiers.

Cette évolution vient d'un constat : pour que la politique d'attribution des logements sociaux soit partagée et efficace, elle ne peut être définie qu'au plan local, tout en s'appuyant sur le cadre national posé par les textes législatifs et réglementaires. Le rôle des élus locaux dans la définition des orientations, en partenariat avec l'État, les bailleurs sociaux, les réservataires et les associations, devrait être conforté.

Les bailleurs sociaux, acteurs opérationnels des attributions, affirment la nécessité d'EPCI qui définissent les politiques locales et le cadre politique des priorités, dans le respect des grandes orientations nationales. Ils sont les rouages essentiels pour la mise à disposition de données qui éclaireront les diagnostics sur l'occupation du parc, sa qualification, la définition des besoins non-satisfait. Ils sont également les responsables de la bonne exécution des objectifs. Mais ils n'ont pas la légitimité démocratique pour l'établissement du cadre.

L'Etat, au niveau central comme déconcentré, doit jouer un rôle d'accompagnateur pour la mise en place des conférences intercommunales du logement (CIL). Il s'agit que les territoires se dotent, sur la base de diagnostics partagés et dans un cadre partenarial, d'objectifs d'attributions locaux pour les publics prioritaires, pour les travailleurs clés, mais également en faveur de la mixité sociale via la signature des conventions intercommunales d'attributions (CIA) et des plans partenariaux de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs (PPGID). Il sera utile que l'Etat organise des formations afin que les élus puissent se saisir et s'approprier tous les outils à leur disposition pour mettre en œuvre une politique de logement et de peuplement.

Il convient toutefois de rappeler que les intercommunalités doivent, depuis quatre ans, se doter des outils de gouvernance et contractuels précisés. Or, à la fin octobre 2020, sur les 422 territoires concernés, seuls 98 disposaient d'une CIA, ce qui constitue un frein au développement de la mixité sociale des villes et des quartiers et obère le rééquilibrage voulu. En 2019, les attributions en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville représentaient en moyenne 16.9 % des attributions, soit très en-deçà du taux légal minimum de 25%, et seuls 8% des EPCI atteignent le taux de 25 %.

Aussi, il est nécessaire de prévoir des dispositions pour inciter davantage à l'installation des CIL et à l'adoption de CIA. Mais il convient également de prévoir des dispositifs de substitution en l'absence de CIA pour s'assurer que chaque bailleur connaisse, sur chaque territoire, ses objectifs. Lorsque l'accord partenarial n'est pas trouvé, l'EPCI doit pouvoir fixer seul les objectifs des

bailleurs. Des dispositifs coercitifs doivent répondre au cas où il n'y procéderait pas au bout d'un certain délai. L'objectif est de s'assurer que chaque bailleur sur tous les territoires de la réforme dispose d'objectifs politiques clairs à l'atteinte mesurable.

La loi a introduit un pouvoir de substitution du préfet pour les cas où les bailleurs n'atteindraient pas leurs objectifs. Ce dispositif ne fonctionne pas aujourd'hui notamment parce que le préfet ne dispose ni de l'information ni de la capacité opérationnelle. Ces manques doivent être corrigés par l'introduction d'une transmission périodique obligatoire au préfet par les bailleurs des données relatives aux attributions au-delà de la déclaration dans le SNE.

C'est le seul moyen opérationnel pour que les objectifs soient suivis et leur atteinte partagée ; c'est également le seul moyen pour actionner en temps et en heure les dispositifs correctifs. Le bailleur ne doit pas être sanctionné pour la non-atteinte d'objectifs dont la satisfaction peut dépendre de multiples autres acteurs ; il doit en revanche l'être s'il ne joue pas le jeu de la transparence ou ne respecte pas les conditions pour une mise en œuvre correcte des mécanismes de substitution.

Proposition 2 – Simplifier et placer au bon niveau la définition des catégories de publics prioritaires afin de faciliter le logement des plus fragiles.

La définition des différentes catégories de ménages prioritaires mentionnées à l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) résulte d'évolutions législatives successives, chaque loi ajoutant des catégories de ménages, ce qui se traduit par une grande complexité et un défaut de lisibilité. Une clarification en deux grandes catégories de ménages pourrait être étudiée.

Ainsi, la CIA pourrait-elle définir et fixer à chaque bailleur social des objectifs d'attribution pour :

- les prioritaires dits « nationaux », à savoir les publics prioritaires pour lesquels l'Etat est garant de la solidarité nationale : les publics prioritaires au titre du droit au logement opposable (DALO) en premier lieu ; les publics les plus fragiles ciblés par le plan « Logement d'abord », les personnes ou ménages sortants d'hébergement, et les bénéficiaires de la protection internationale ;
- les prioritaires dits « locaux » : affinés à partir des autres catégories de ménages prioritaires mentionnés à l'article L. 441-1 du CCH par les EPCI dans le cadre d'un dialogue avec l'Etat, les autres collectivités locales, les réservataires et les associations, selon les réalités locales et les besoins recensés dans le cadre des diagnostics et documents locaux de programmation. Seraient également susceptibles d'être concernés, les ménages du 1er quartile de ressources considérés de fait comme prioritaires, ainsi que d'autres ménages en fonction des projets de territoires. Il pourrait par ailleurs s'agir des « travailleurs-essentiels » pour le bon fonctionnement du territoire, ainsi que d'autres catégories de travailleurs modestes.

Proposition 3 – Reconnaître le rôle des travailleurs essentiels à la vie de la Nation et des territoires comme facteur de la mixité.

L'accès au logement des travailleurs essentiels au bon fonctionnement du territoire est vecteur de mixité et apporte au vivre ensemble. Cette mesure a fait consensus au sein de la commission du CNH, soit parce qu'il est entendu que ces travailleurs sont déjà le cœur de cible des politiques d'attributions, soit qu'il convient effectivement d'accentuer les efforts pour l'accès au logement social de ces personnes.

Certains critères pour la définition de ces travailleurs doivent être fixés au niveau national. Mais l'analyse fine des situations, l'apport local de telle ou telle catégorie de travailleurs au vivre ensemble nécessite également une analyse spécifique et territorialisée. Pour cette raison, il est proposé que les CIL s'emparent de cette réflexion de manière obligatoire et que les CIA fixent un

objectif d'attribution pour les demandeurs de logement exerçant une activité professionnelle qui ne peut être assurée en télétravail, dans un des secteurs essentiels à la vie de la Nation. Le travailleur clés peut travailler dans le secteur public comme dans le secteur privé.

Proposition 4 – Introduire, éventuellement via une expérimentation, un système de solidarité inter-bailleur en cas de baisse volontaire des loyers pratiqués.

La « convention APL » d'un programme, signée entre le bailleur social et l'Etat ou le délégataire des aides à la pierre, encadre les loyers pour ce programme, en déterminant un loyer maximum au m². Ce loyer est inférieur à un plafond qui dépend du type de financement de l'opération (PLAI, PLUS ou PLS). C'est dans ce cadre que le bailleur fixe ensuite les loyers pratiqués, qui ne sont pas nécessairement au plafond de la convention APL.

Des actions peuvent être engagées au niveau des loyers dans le parc social afin d'y favoriser la mixité sociale ou y accueillir des publics modestes. Ainsi, afin de permettre une plus grande mixité dans chaque opération et favoriser l'accès des ménages modestes aux logements sociaux, notamment ceux situés dans les quartiers attractifs, les lois Egalité-Citoyenneté et ELAN ont introduit des dispositifs permettant de s'affranchir, à l'initiative du bailleur, du cadre de la convention APL : la nouvelle politique des loyers (NPL, loi égalité et citoyenneté) et l'expérimentation d'une politique des loyers dérogatoire (PLD, loi ELAN).

La politique des loyers dérogatoire de la loi ELAN

La loi ELAN a ainsi habilité le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures permettant aux organismes d'habitations à loyer modéré (OHLM) et aux sociétés d'économie mixte (SEM), gestionnaires de logements conventionnés à l'APL, de mener une politique des loyers expérimentale, prenant mieux en compte les capacités financières des nouveaux ménages entrants dans le parc social.

Dans le cadre de cette expérimentation d'une durée de cinq ans (fin en 2024), les bailleurs sociaux volontaires peuvent mettre en place une politique des loyers expérimentale dérogeant aux loyers maximaux fixés dans les conventions APL ou aux montants minimums et maximums des loyers des logements locatifs sociaux non conventionnés. Cette expérimentation est fondée sur une baisse du loyer pratiqué de certains logements destinés à des ménages très modestes, compensée par une augmentation du loyer pratiqué de logements destinés à des ménages plus favorisés. Les hausses et les baisses de loyers doivent se compenser, ce qui permet au bailleur de trouver un équilibre financier dans l'opération.

Plus précisément, la PLD consiste à fixer les loyers à un niveau inférieur au plafond pris en compte pour le calcul de l'APL pour les ménages entrant dans le parc social pendant l'expérimentation, dont les ressources sont inférieures à 80 % des plafonds de ressources PLAI.

Son objectif est de favoriser les attributions de logements sociaux aux ménages les plus modestes, en leur permettant d'accéder à un plus large panel de logements locatifs sociaux ou en raison d'un changement de leur situation. Mais c'est également un mécanisme utile pour la mixité sociale en ce qu'il permet une approche au logement et au ménage.

La nouvelle politique des loyers de la loi Egalité-Citoyenneté

L'expérimentation de la PLD est un dispositif qui ne se substitue pas à la nouvelle politique des loyers (NPL), introduite par l'article 81 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017. La NPL est un outil au service du bailleur, lui permettant de répartir autrement les loyers maximaux et les plafonds de

ressources à l'intérieur de son parc tout en restant dans une masse globale constante. Si le bailleur choisit de faire une NPL, elle doit être inscrite dans sa convention d'utilité sociale (CUS).

L'objectif est directement un objectif de mixité sociale en permettant au bailleur d'accueillir, dans une même opération, des publics sous plafonds de ressources différents (PLAI, PLUS, PLS), dans les proportions qu'il détermine librement, indépendamment du financement initial.

Le bailleur social conserve le choix de mener l'une ou l'autre des politiques. Un troisième dispositif dérogatoire avait été permis par la loi pour autoriser, à l'initiative de l'EPCI, une politique des loyers uniques sous certaines conditions (fin de cette expérimentation en 2022, il n'est plus possible aujourd'hui de se lancer dans cette expérimentation que seule Rennes Métropole a testée).

Avec un peu de recul, force est de constater que les bailleurs ne se sont pas – ou très marginalement – saisis du sujet, et qu'il n'existe pas d'exemple abouti d'application ni de la NPL, ni de la PLD. Les raisons en sont vraisemblablement multiples. La complexité de ces systèmes peut être évoquée, comme peut-être aussi la difficulté de trouver des compensations financières immédiates pour gérer la baisse de certains loyers et assurer l'équilibre économique de l'opération par l'identification des loyers « à la hausse ».

Une expérimentation via la création d'un mécanisme de solidarité inter-bailleur abondé par un fonds dédié pourrait remédier à ces difficultés. Ainsi, ce fond, sur la base d'une cotisation interne au secteur et du versement de la recette du SLS, permettrait d'accompagner les bailleurs sur les territoires à enjeux dans la baisse de leurs loyers pratiqués. En indexant les cotisations sur les loyers pratiqués et sur les caractéristiques sociales des territoires, et en priorisant les territoires bénéficiaires, le système généreraient de surcroît un effet incitatif puissant en faveur de la mixité.

Proposition 5 – Fiabiliser le SNE par l'introduction de systèmes d'information automatiques entre administrations.

Plusieurs acteurs soulignent la difficulté induite par le système déclaratif inhérent à la conception du SNE. Ce système, sans vérification a priori de l'exactitude ou de la date de référence, notamment pour les ressources, peut parfois conduire la CALEOL, dans un nombre significatif de cas, à refuser des dossiers après instruction des pièces par les bailleurs.

Aussi, il importe de travailler à un système qui permettrait la fiabilisation des données le plus en amont possible dans la procédure pour l'ensemble des demandeurs. Ce système pourrait être fondé par un lien automatique avec les données fiscales à partir du numéro d'identification du demandeur.

AXE 2 - La construction massive et la programmation territoriale de l'offre nouvelle par typologie d'habitat. Une réflexion sur l'attractivité des quartiers et des programmes de logement, la rénovation, le renouvellement de la ville et la caractérisation de l'offre.

Proposition 6 – Confirmer les documents de programmation et de planification comme le premier outil de la mixité sociale en portant une attention toute particulière au diagnostic social.

Le programme local de l'habitat, document stratégique et programmatique de l'habitat des intercommunalités, comprend un diagnostic de l'existant, des besoins en logement basés sur une estimation des besoins présents et à venir. Il tient compte du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) il recense les besoins en logements sociaux et en places d'hébergement, y compris les logements-foyers (résidences sociales, autonomie...), les besoins liés au logement des jeunes et notamment des étudiants, et les besoins propres à certaines catégories de population (personnes âgées, publics prioritaires, migrants, saisonniers), en particulier en matière d'accessibilité et de logements adaptés.

Le diagnostic est territorialisé. Il traduit ces besoins pour toute l'offre de logement et d'hébergement, parc social comme parc privé, à produire, construire, réhabiliter pour accueillir toutes les catégories de ménages.

Ce diagnostic est traduit en orientations et en programmes d'actions qui orientent les documents de planification stratégique des intercommunalités et des communes ; les PLUi ou les PLU doivent ainsi être compatibles avec le PLH et inscrivent la production à venir dans le droit du sol. Le PLH peut indiquer, pour chaque commune ou secteur, les orientations à inscrire dans le PLU(i), en termes de majoration du volume constructible dans certains secteurs pour la réalisation de programmes de logements locatifs sociaux, de logements intermédiaires, mais également des orientations quant à la définition d'emplacements réservés en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements dans les zones urbaines et à urbaniser. Les EPCI peuvent soit élaborer un PLH ou un PLUi, soit un document unique le PLUi-H.

Les intercommunalités doivent veiller à la bonne articulation entre les orientations qu'elles adoptent dans la CIL, la qualification du parc prévue dans le PPGID, socle de la définition des orientations destinées à assurer la gestion partagée des demandes de logement social, et le diagnostic, les orientations et le programme d'actions du PLH.

Des ateliers, animés par les services locaux de l'Etat, permettraient de mobiliser les territoires autour du partage des connaissances dont dispose l'ensemble des acteurs parmi lesquels les services de l'Etat, des bailleurs sociaux, les collectivités locales, les associations, etc. avec l'objectif d'assurer une cohérence entre l'inscription d'une programmation raisonnée dans le droit du sol, et une politique de peuplement présente et prospective

Proposition 7 – Améliorer la compensation de l'exonération de la taxe foncière sur la propriété bâtie (TFPB) pour les collectivités qui construisent des LLS et LLI.

Les exonérations de TFPB pour les bailleurs sociaux, hors abattement QPV, équivalent à une perte de recettes pour les communes de 463 M€ en 2018, compensée par l'Etat à hauteur de 15 M€.

Une orientation en faveur d'une augmentation de la compensation de l'exonération de TFPB ou plus largement d'une réflexion autour de la fiscalité locale mériterait d'être explorée afin d'en apprécier l'effet levier sur une relance de la production de logements sur les territoires.

La construction massive de logements sociaux dans les zones urbanisées est en effet indispensable pour se donner les moyens, grâce à un parc neuf et attrayant, d'agir à la fois sur les impératifs de logements des plus pauvres et sur une politique de peuplement favorisant la mixité. Afin de compenser les charges pour les collectivités, notamment en matière d'équipements induits par l'augmentation de la population, il est indispensable d'agir sur les recettes.

La réflexion doit porter aussi sur le segment du logement intermédiaire qui constitue un rouage essentiel de la mixité sociale car il offre des logements adaptés aux classes moyennes qui connaissent des difficultés croissantes d'accès au logement dans les zones tendues. Alors qu'il est important de lutter contre la paupérisation de nos quartiers, la proportion des villes refusant le locatif intermédiaire, tout particulièrement en Ile-de-France, alors même que les PLH en zone tendue doivent prévoir une offre de logement intermédiaire, augmente de manière significative depuis la réforme cumulée de la taxe d'habitation et de la taxe foncière rentrée en vigueur le 1er Janvier 2021.

Proposition 8 – Bâtir à l'échelle de l'EPCI une caractérisation sociale de l'offre qui, confrontée aux enjeux d'attribution par publics, permettra de développer une politique de peuplement et donc de mixité différenciée.

Les travaux de France Stratégie montrent que si le développement de l'offre de logement social s'est accru s'est dernières années, notamment dans les communes déficitaires au titre de l'article 55 de la loi SRU, cela ne s'est pas accompagné mécaniquement d'une meilleure répartition des ménages modestes qui continuent d'être concentrés spatialement.

Pour contraindre ces mécaniques en place, la Conférence intercommunale du Logement (CIL) est le lieu du débat entre toutes les parties prenantes des attributions au niveau territorial.

La sensibilisation de l'ensemble des réservataires sur le choix des dossiers envoyés à la CALEOL, en fonction de la fragilité sociale de la résidence, doit s'accentuer. Des objectifs chiffrés doivent être définis et arrêtés dans le cadre des CIL.

Cela dit, afin d'améliorer significativement la maîtrise du peuplement des résidences et de stopper la paupérisation de certains groupes, la CALEOL pourrait avoir le pouvoir, sur une liste de résidences déterminées, partagée avec les élus locaux et les préfectures et mise à jour régulièrement, qui constitueraient des « résidences à enjeu prioritaire de mixité sociale », de prioriser, au contraire, les candidatures les moins fragiles contribuant à la création de mixité sociale. La CALEOL serait ainsi notamment en droit de refuser un dossier DALO ou accord collectif sur ces résidences si elle considère que cela va à l'encontre des enjeux de mixité de ces résidences.

A noter tout de même, ce dispositif comporte deux risques : que les réservataires ne coopèrent pas ou alors que l'ensemble des parties prenantes considère dorénavant les bailleurs comme seuls responsables du peuplement de leurs résidences.

Les bailleurs seraient contraints d'organiser la vacance sur les groupes fragiles, celle-ci ne saurait être durable ni de forte ampleur. Il est donc impératif que ce type de dispositif de « cotation de l'offre » soit partagé et porté collectivement pour qu'il soit efficace.

Proposition 9 – Renforcer les mesures pour non-respect délibéré des objectifs d'attributions et de constructions de logements sociaux par les élus locaux.

Les responsabilités en matière d'attributions sont dispersées aujourd'hui entre le politique, qui a et doit respecter sa fonction de définition des politiques publiques, et les réservataires et les bailleurs qui ont l'obligation de remplir leurs engagements formalisés et les objectifs chiffrés, qu'ils soient définis dans la loi ou dans des documents cadres adoptés au niveau local.

Chaque rouage, chaque acteur doit être rendu pleinement responsable de la mission qui est la sienne sans pouvoir justifier que la non atteinte de ses objectifs propres est la conséquence d'un manquement d'un des autres acteurs.

Cette responsabilité passe par des mécanismes de substitution. Par exemple, lorsque la CIA n'existe pas, il convient d'introduire un mécanisme qui permette aux élus de fixer les objectifs par substitution, et aux bailleurs de ne jamais se voir livrés à eux-mêmes, sans objectifs clairs déclinés localement. Une fois les objectifs fixés, il est important que le bailleur soit reconnu comme le rouage essentiel des attributions.

Enfin, cette responsabilisation accrue de chacun des acteurs pris séparément permettra de mieux mesurer, via des indicateurs incontestables, l'atteinte ou la non atteinte de leurs objectifs. Cette mesure permettra d'envisager des dispositifs correctifs, des incitations, voire des dispositions contraignantes, d'une manière générale toutes les conséquences – avec éventuellement une dimension coercitive – de la non atteinte par chacun des résultats escomptés de ses engagements, objectifs et obligations.

AXE 3 - La mobilisation du parc privé par le développement de l'acquisition sociale, mais aussi grâce à la captation de logements locatifs pour les plus modestes rendue possible par des dispositifs d'accompagnement adaptés.

Proposition 10 – Mobiliser le parc locatif privé en faveur de la mixité grâce à la multiplication des dispositifs incitatifs et à la simplification des dispositifs existants pour y capter toujours plus de logements à vocation sociale.

Les actions en faveur de la mixité sociale ne peuvent être circonscrites au seul parc public. Ainsi, les programmes locaux de l'habitat (PLH), documents stratégiques et programmatiques des EPCI, portent une programmation de logements de tous statuts pour répondre aux besoins des territoires. La captation du parc privé à des fins sociales favorise la mixité sociale car elle permet d'éviter la concentration de populations modestes via la production d'une offre diffuse au sein d'immeubles regroupant des populations diversifiées.

L'axe 2 du plan Logement d'Abord vise à mobiliser le parc privé à des fins sociales, notamment via l'intermédiation locative. Un nouvel AMI vient d'être lancé, de nouvelles collectivités vont investir le sujet, en plus de celles déjà concernées par le 1er AMI.

Le plan national de lutte contre les logements vacants peut contribuer à l'atteinte des objectifs de cet axe du plan LDA. 300 000 logements durablement vacants sont situés en zones tendues. Leur remobilisation à des fins sociales permettrait de produire une offre abordable complémentaire au parc social et à l'offre d'hébergement soumises à une pression croissante. Ces logements durablement vacants sont généralement situés dans les centres-villes, les capter à vocation sociale agira donc en faveur de la mixité sociale.

Différentes solutions permettent de produire cette offre à vocation sociale dans le parc privé. Il s'agit notamment de prévoir l'offre locative privée dans le cadre d'une convention avec l'Agence nationale de l'habitat au titre de l'article L. 321-8 ou issue d'un dispositif d'intermédiation locative et de gestion locative sociale. L'habitat privé, conventionné Anah ou non, doit ainsi prendre sa part dans l'atteinte des objectifs de mixité sociale.

Cependant, le nombre de logements conventionnés par l'Anah se situe à un niveau trop faible pour peser significativement sur la mixité dans le parc privé. Au 1er janvier 2021, on compte 71 164 logements conventionnés Anah en social ou très social. Sur l'année 2020, 3 428 logements ont été conventionnés Anah en social et très social, et l'intermédiation locative représente 637 logements.

Il paraît donc nécessaire de proposer des mesures qui pourront conduire à son développement mais aussi de créer des dispositifs qui ne passent pas forcément par un conventionnement Anah :

- par l'extension de la prime à l'Intermédiation Locative (PIL) de l'Anah à la zone C, l'augmentation de son montant pour la rendre plus incitative et la possibilité de la moduler en fonction des besoins recensés sur les territoires sur telle ou telle typologie de logements (T1, T2) ;
- par un subventionnement plus efficient des associations qui interviennent en intermédiation locative notamment par la mise en place de prêts haut de bilan ;
- par des dispositifs favorisant la confiance entre les propriétaires et les locataires et l'apaisement des rapports locatifs ;
- par un accompagnement fiscal adapté des propriétaires qui confieront la gestion de leurs biens à des associations agréées par l'Etat en matière d'intermédiation locative sociale, qu'il y ait ou non conventionnement Anah.

Enfin, la production de logements locatifs sociaux peut également passer par une captation du parc privé via les organismes bénéficiant de l'agrément "maîtrise d'ouvrage d'insertion", permettant ainsi une complémentarité de l'offre dans certains territoires pouvant intéresser d'autres acteurs en dehors des organismes de logement social.

Ces mesures devront être accompagnées d'un portage national afin qu'elles soient bien prises en compte dans les PLH notamment, bien comprises par les propriétaires, particulièrement sur le volet sécurisation.

Par ailleurs, l'intermédiation locative doit également contribuer à l'accueil des travailleurs essentiels. La CIA devra en tenir compte, et au-delà des bailleurs sociaux, fixer des objectifs dans la mobilisation des propriétaires privés.

AXE 4 - Renforcer le lien humain avec la population dans les territoires, avec un meilleur accompagnement des demandeurs, une présence plus accrue de services publics et de proximité, dans le quotidien des Français.

Proposition 11 – Accentuer l’information des demandeurs et leur accompagnement.

L'un des enjeux majeurs qui ressort de la commission provisoire du CNH est l'amélioration des services auprès des demandeurs de logements sociaux. Ces publics fragiles sont peu ou mal informés, souvent en situation de rupture numérique. Des efforts doivent donc être produits afin de les informer et les sensibiliser davantage pour améliorer la constitution de leur dossier en leur proposant un accompagnement personnalisé, notamment pour les plus vulnérables, et cela à la charge des ADIL qui disposent du savoir-faire et de l'expertise requise ; vérifier les informations fournies et nécessaires à la compréhension de la situation réelle du demandeur avant de présenter les dossiers des candidats en CALEOL ; proposer un accompagnement personnalisé aux publics les plus vulnérables ; et enfin développer des outils pour comptabiliser les demandes, l'offre et les attributions.

L'amélioration de l'information pour le demandeur passe aussi par une amélioration de la transmission de propositions de logement et des conséquences de son refus. A cet effet, il serait judicieux : de s'assurer de la réception de la notification d'une proposition de logement par le demandeur ; de relancer au besoin en multipliant les canaux de communication en mettant en place par exemple des notifications complémentaires par SMS et mettre en œuvre un message type pour que les bailleurs puissent capter les publics éloignés et non-stables au niveau de la domiciliation ; d'insister sur la mise à jour des coordonnées ; de proposer des visites systématiques du logement et ainsi de s'assurer de la cohérence de l'offre par rapport à sa demande.

En complément, un accompagnement des EPCI par les ADIL et les directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) serait nécessaire pour harmoniser les discours et les pratiques d'accompagnement.

Proposition 12 – Renforcer la présence humaine et la cohésion dans les immeubles et les quartiers prioritaires de la ville.

La pierre angulaire de la mixité sociale dans le logement passe aussi par la sécurité, la propreté des parties communes ou encore la qualité des espaces extérieurs. Ceci est d'autant plus vrai dans les QPV, où les refus des quartiles supérieurs sont souvent motivés par des considérations exogènes au logement. Il faudrait donc privilégier les programmes de résidentialisation.

Par ailleurs, la généralisation de la présence des gardiens d'immeuble dans le parc HLM apparaît comme une mesure pertinente. En effet, pour favoriser la mixité, il est essentiel de remettre de l'humain et des services dans les quartiers. Notamment les services de sécurité privée au sein des organismes HLM avec les groupements d'intérêt économique tel que le GITES dans la ville de Toulouse ou le GPIS dans la ville de Paris.

Proposition 13 – Faciliter le logement social intergénérationnel dans le parc HLM.

Alors que la rotation est faible dans le parc social et qu'elle diminue, certains locataires gardent le même logement social sur plusieurs décennies alors que la situation du ménage évolue. Par ailleurs, alors que les publics jeunes peinent à se voir attribuer un logement social, il serait pertinent de faciliter le logement social intergénérationnel dans le parc HLM.

En effet, le logement intergénérationnel est créateur de lien social à la fois pour des personnes âgées qui peuvent vivre dans un appartement qui ne correspond plus à leur situation (ex : un seul occupant pour une grande superficie) mais aussi pour les jeunes, notamment les étudiants et jeunes actifs. Il y a une présence sécurisante pour les seniors et des économies pour les jeunes sans oublier les aspects d'entraide et d'échanges. Pour le moment ces dispositifs restent sous exploités.

Proposition 14 – Favoriser la délocalisation des administrations et des emplois liés, situés très majoritairement en Île-de-France vers les métropoles et les territoires détendus afin de redynamiser et revitaliser l'ensemble du territoire national.

Le Président de la République a rappelé en novembre 2020 sa volonté de « rapprocher les administrations de nos concitoyens » et le Gouvernement s'est engagé, par exemple, dans le projet de relocalisation dans les territoires de plusieurs services de la Direction générale des Finances publiques (DGFiP) aujourd'hui situés en Île-de-France et dans les métropoles régionales.

Il convient dès lors pour concrétiser et amplifier ce projet, de permettre aux agents de l'Etat d'accéder facilement à des logements, notamment en LLS et en LLI, afin de favoriser la mixité sociale et redynamiser la part des actifs dans le parc HLM. Cette volonté politique doit se donner les moyens de son ambition afin d'encourager les administrations et les fonctionnaires à aller dans des métropoles détendues.

Cette relocalisation des services publics et le renforcement de la présence de l'Etat dans les territoires ne pourra se faire sans prendre en compte cet aspect de logement alors que les coûts restent très élevés dans la métropole de Paris pour les travailleurs clés évoluant dans les différents services de l'Etat.

ANNEXES

**Lettre de mission de Madame Emmanuelle Wargon, Ministre
chargée du Logement, en date du 15 décembre 2020**



**MINISTÈRE
CHARGÉ
DU LOGEMENT**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

La ministre

Paris, le **15 DEC. 2020**

Réf :

Monsieur Mickaël Nogal
Député
Président du Conseil
national de l'habitat
Assemblée nationale
126, rue de l'université
75 355 PARIS 07 SP

Monsieur le Président,

Cher Mickael

L'objectif de mixité sociale des villes et quartiers est un des fondamentaux de la politique d'attribution de logements sociaux. Les règles relatives à cette politique sont aujourd'hui fixées par la loi et codifiées dans la section 1 du chapitre premier du titre IV du livre IV du Code de la construction et de l'habitation (CCH).

Les principes généraux sont anciens, mais le corpus législatif a fait l'objet de plusieurs modifications substantielles au cours de la dernière décennie afin de mieux concilier l'impératif social d'attribution aux ménages qui en ont le plus besoin et la préservation d'une certaine mixité sociale dans le patrimoine HLM, à toutes les échelles territoriales.

La loi définit ainsi les ménages prioritaires comme étant ceux bénéficiant d'une décision favorable au titre du droit au logement opposable et ceux relevant des différentes catégories dont la liste est fixée à l'article L. 441-1 du CCH. La loi définit par ailleurs les objectifs suivants en termes de mixité sociale :

- Au moins 25 % des attributions annuelles, suivies de baux signés, de logements sociaux situés en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), doivent être consacrés à des demandeurs du premier quartile de ressources (apprécié sur l'ensemble des demandeurs du même territoire) ou à des personnes relogées dans le cadre d'une opération de renouvellement urbain ou de requalification de copropriétés dégradées ;

- Au moins 50 % des attributions annuelles de logements situés dans les QPV doivent être consacrés à des demandeurs autres que ceux du premier quartile de ressources.

Le bilan de l'application de ces mesures en faveur de la mixité sociale n'est aujourd'hui pas satisfaisant, à la fois en termes de résultats quantitatifs et de portage des politiques par les territoires dans un contexte où seul un quart des conventions intercommunales d'attributions prévues par le CCH ont été conclues.

Je souhaite donc missionner le Conseil national de l'habitat (CNH) afin qu'il mène une réflexion sur l'amélioration des dispositions précitées du CCH en faveur de la mixité sociale. Cette réflexion devra intégrer la problématique de l'effectivité de la mise en œuvre de ces dispositions par les territoires, et considérer le renforcement du rôle du bailleur social comme acteur responsable des attributions et de l'atteinte des objectifs fixés.

La crise sanitaire a par ailleurs montré l'importance de la proximité emploi-logement pour les travailleurs exerçant une activité ne pouvant être réalisée en télétravail et essentielle à la continuité de l'activité de la nation. Je souhaite donc que le Conseil réfléchisse dans le même cadre à l'introduction d'un nouvel objectif spécifique d'attributions pour ces « travailleurs clés ».

Enfin et au-delà du seul parc social, la réflexion pourra être étendue à la mobilisation des logements de tous statuts pour la mixité sociale, à commencer par ceux faisant l'objet d'aides de toute nature de la part des pouvoirs publics.

Pour mener ces travaux, vous pourrez constituer une commission provisoire dédiée aux attributions en mobilisant les membres du Conseil concernés au premier chef, en particulier les représentants des bailleurs sociaux, des collectivités locales et des usagers. Vous veillerez à y associer des représentants des intercommunalités (AdCF et France urbaine), d'Action Logement, de l'ANRU, et d'associations œuvrant dans le domaine du logement des personnes défavorisées. Des auditions ou contributions spécifiques de ces organismes pourront enrichir vos réflexions ; en particulier, je vous engage à vous appuyer sur le « Livre blanc » sur les attributions de logements sociaux récemment publié par l'Union sociale pour l'habitat (USH).

Afin d'intégrer vos propositions dans un calendrier de travail gouvernemental relativement contraint, je vous serai reconnaissante de bien vouloir me les remettre pour le 22 janvier 2021. La Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) du Ministère du Logement vous apportera son appui technique autant que de besoin.

Je vous remercie par avance pour votre contribution, et vous prie de bien vouloir croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma considération distinguée.

Bonne élaboration

Emmanuelle WARGON

E.W.

Contribution d'Action Logement

Logement social - Enjeux d'attribution et de peuplement (janvier 2021)

Contribution d'Action Logement dans le cadre de la commission du CNH

Sur le thème « Mixité Sociale »

Rédacteurs : Nadia BOUYER et Patrice TILLET

Cette contribution vise à conforter la prise de parole d'Action Logement lors de la réunion de la commission du 6 janvier 2021 à l'invitation du Président Mickaël NOGAL. Elle lui est adressée conformément au calendrier (avant le 14 janvier 2021).

Contexte :

Action Logement participe amplement au processus d'attribution des logements sociaux tant par son rôle de réservataire (100.000 réservations donnant lieu à attribution par an en moyenne) qu'au travers de son pôle immobilier (20% du parc social) en attribuant directement ou indirectement plus de 30% des logements sociaux par an en France. Partant du constat que l'équilibre social des résidences du parc HLM réside notamment dans la diversification des ménages au regard de leur situation économique et de leur relation à l'emploi, Action Logement par sa vocation de créer des solutions d'habitat pour les salariés - au service des entreprises - est un acteur majeur de la mixité sociale. En veillant à proposer des ménages salariés pour l'attribution de logements situés dans des résidences ou dans des quartiers fortement occupés par des familles en situation de forte précarité, Action Logement contribue à l'équilibre social et par là même à la cohésion sociale sur les territoires les plus fragiles. Le rôle majeur d'Action Logement dans les programmes de Renouvellement Urbain témoigne de sa légitimité sur ce sujet comme son engagement sur la question du logement des « travailleurs clés ».

Conscient de sa responsabilité comme de ses capacités de contribution à la cohésion sociale, Action Logement propose de participer au renforcement de la mixité sociale par un dispositif visant à éviter l'aggravation de la précarisation de certaines résidences. Ce dispositif repose sur l'identification partagée de résidences qui justifieraient de règles dérogatoires dans le processus d'attribution des logements afin d'en préserver l'équilibre social ou d'opérer un rééquilibrage.

1- Constat : une cotation de la demande qui risque d'accentuer les fragilités

Actuellement, le processus des attributions de logements locatifs sociaux permet de favoriser la mixité sur les résidences présentant le moins de fragilité sociale (25% premier quartile) quand bien même la démonstration n'en est pas encore pleinement faite de manière identique sur tous les territoires concernés.

Les éléments contenus dans le projet de Loi « 4D » sont susceptibles de conforter ce process.

Pour autant, Action Logement estime que cette mixité doit être réfléchie dans deux aspects (attributions aux plus modestes dans les zones non sensibles mais aussi attributions à des ménages des quartiles supérieurs dans les QPV) et donc être mise en œuvre également sur les résidences les plus précaires afin de donner toutes leurs chances aux habitants de ces résidences et de ces quartiers. Il est urgent de ne pas paupériser des résidences déjà extrêmement fragiles. Action Logement est susceptible de proposer ces logements à des ménages de salariés en jouant sur ses réservations de logements ainsi que sur le parc immobilier de ses propres filiales. Ces attributions concourraient à l'amélioration de la mixité sociale de ces résidences.

Force est de constater que le processus actuel des attributions ne le permet pas. En effet, la fragilité du peuplement du patrimoine des bailleurs, coté dans le cadre des plans stratégiques de patrimoine (PSP), n'est que rarement prise en compte par les réservataires qui sont en charge d'envoyer les dossiers de candidature pour passage en CALEOL.

La CALEOL est ensuite tenue de d'attribuer les logements en premier lieu aux dossiers prioritaires qui sont souvent les plus précaires (accord collectif ou DALO notamment) et cela quelle que soit la fragilité sociale de la résidence. Après la mise en œuvre de la cotation de la demande, ce phénomène risque encore de s'accentuer.

Ce processus d'attributions ne répond donc pas aux enjeux de mixité et d'équilibre de peuplement sur les groupes les plus précaires.

2- Propositions : compléter la cotation de la demande par une cotation de l'offre

La Conférence Intercommunale du Logement (CIL) est le lieu du débat entre toutes les parties prenantes des attributions au niveau territorial.

La sensibilisation de l'ensemble des réservataires sur le choix des dossiers envoyés à la CALEOL, en fonction de la fragilité sociale de la résidence, doit s'accentuer. Des objectifs chiffrés doivent être définis et arrêtés dans le cadre des CIL.

Cela dit, afin d'améliorer significativement la maîtrise du peuplement des résidences et de stopper la paupérisation de certains groupes, la CALEOL pourrait avoir le pouvoir, sur une liste de résidence déterminée, partagée avec les élus locaux et les préfectures et mise à jour régulièrement, qui constituerait des « résidences à enjeu prioritaire de mixité sociale », de prioriser, au contraire, les candidatures les moins fragiles contribuant à la création de mixité sociale. La CALEOL serait ainsi notamment en droit de refuser un dossier DALO ou accord collectif sur ces résidences si elle considère que cela va à l'encontre des enjeux de mixité de ces résidences.

A noter tout de même, ce dispositif comporte deux risques :

- Si les réservataires ne coopèrent pas,
- Si l'ensemble des parties prenantes considère dorénavant les bailleurs comme seuls responsables du peuplement de leurs résidences,

Les bailleurs seraient contraints d'organiser la vacance sur les groupes fragiles, celle-ci ne saurait être durable ni de forte ampleur.

Il est donc impératif que ce type de dispositif de « cotation de l'offre » soit partagé et porté collectivement pour qu'il soit efficace.

Deux outils déjà existants en droit peuvent être mobilisés :

- La convention intercommunale d'attribution (CIA) prévue à l'article L441-1-6 du CCH (introduite par la loi du 27 janvier 2017 - art. 70)
- Le rapport annuel sur la gestion en flux que doivent faire les bailleurs aux réservataires.

Annexe : Evolutions législatives ou réglementaires

Nos préconisations de rédaction en appui de nos propositions :

- L'article L441-1-6 relatif à la convention CIA qui définit, par secteur géographique, des capacités d'accueil et des conditions d'occupation des immeubles ; à ce stade, seules les attributions aux publics prioritaires sont prescriptives. La loi prévoit une obligation pour le bailleur de signer ces conventions et une évaluation annuelle. Il conviendrait de réécrire cet article pour permettre de rendre prescriptive la « mixité sociale », en ajoutant cette notion de cotation des résidences « fragiles » et une association des communes à leur identification.
- Un nouveau texte réglementaire pourrait préciser les types d'indicateurs/critères qui pourraient qualifier une résidence fragile (insécurité, nombre de ménages sous le seuil de pauvreté, nombre de chômeurs, localisation, certains équipements de l'immeuble...) et une méthodologie proposée pour éviter que chaque CIA réinvente de nouveaux critères

- L'article L.411-1 relatif aux priorités pour accorder un logement social pourrait utilement faire référence dans un paragraphe m) « *les ménages permettant un équilibre en matière de mixité sociale pour les résidences sensibles identifiées dans les CIA* »
- L'article L441-2-2 relatif aux motifs de refus pourrait préciser dans un 3^{ème} alinéa à ajouter « *Dans une résidence caractérisée comme fragile par la CIA, le fait pour un ménage candidat à l'attribution d'un logement social d'accentuer cette fragilité en matière d'occupation sociale de la résidence peut constituer un motif de refus pour l'obtention d'un logement social dans cette résidence* ».
- Un compte rendu annuel réalisé par le bailleur, est déjà prévu pour la CIA et pour la « gestion en flux ». Il suffit d'y ajouter un volet sur les attributions dans ces résidences. Par ailleurs une mise à jour de la fragilité des résidences doit être prévue (tous les 3 ans ?).

Contribution de l'Union Sociale pour l'Habitat

Commission temporaire du CNH sur la politique de mixité sociale des villes et des quartiers

Contribution complémentaire de l'Union Sociale pour l'Habitat – 14 janvier 2021

1. Les enjeux d'accueil et de mixité au sein du parc social

Le parc social a vocation à répondre aux besoins des plus modestes et doit également permettre à des ménages aux ressources moyennes de trouver des solutions de logement à coût maîtrisé dans des secteurs où le parc privé est devenu inaccessible. Il a en cela une vocation d'accueil généraliste qui participe à la mixité sociale.

Les attributions dans le parc social doivent ainsi concilier l'enjeu d'accueil des plus modestes et les principes de mixité sociale, dans un contexte de précarisation accrue des occupants du parc social et des demandeurs. L'objectif de mixité sociale, porté par la commission temporaire du CNH, doit être abordé conjointement avec celui d'accueil des publics les plus démunis. Pour autant, on peut noter qu'à l'échelle du territoire cette mixité se joue également dans la capacité du parc privé à ne pas se spécialiser dans l'accueil des ménages aux ressources supérieures. Il est dommage que cette question reste un angle mort des politiques publiques en matière de logement

L'objectif de mixité sociale ne peut être abordé uniquement à l'échelle du parc social et encore moins par le seul prisme des attributions de logements sociaux. La baisse tendancielle du taux de rotation tend à limiter les attributions au sein du parc social existant. Une action volontariste doit être portée sur l'ensemble des leviers :

- Le développement d'une offre nouvelle suffisante, diversifiée, accessible financièrement aux ménages et bien localisée ;
- Le renforcement de la rénovation du parc existant, permettant de contribuer à l'amélioration de l'attractivité des résidences et des quartiers, en complément d'actions volontaristes visant à favoriser l'emploi, la présence des services et équipements de proximité sur tous les territoires ;
- La politique de l'offre doit s'accompagner d'un renforcement des moyens de solvabilisation des ménages, et, à ce titre, l'APL joue un rôle essentiel.
- Enfin, s'agissant des régions d'outre-mer, le développement significatif de l'offre nouvelle à coûts maîtrisés est une condition essentielle pour réussir la mixité et un meilleur accueil des nombreux ménages en attente d'un toit digne et abordable, sous peine de rendre peu lisible la politique d'attribution.

Depuis 2014, la gestion de la demande et des attributions a fait l'objet d'une réforme d'ampleur. Celle-ci a conduit à un certain nombre d'avancées et les évolutions envisagées doivent permettre de conforter ces acquis :

- Les EPCI, désignés comme chefs de file de cette politique, se sont, avec leurs partenaires, impliqués sur le sujet. Ils sont désormais identifiés comme l'acteur légitime pour définir, dans le cadre des Conférences Intercommunales du Logement, la politique de gestion de la demande et des attributions ;

- De nombreux travaux ont été conduits pour mieux connaître la demande qui s'exprime localement et analyser les capacités d'accueil du parc social. Ces éléments ont été partagés entre acteurs et ont favorisé l'émergence de visions communes des enjeux d'accueil à l'échelle des territoires ;
- Une dynamique d'expérimentation a été portée par certains territoires qui se sont très tôt dotés de dispositifs, devançant les obligations législatives (cotation, qualification du parc, gestion partagée de la demande...).

Mais les résultats sont hétérogènes. **Les acteurs expriment un essoufflement dans la mise en œuvre de ces dispositifs : le cadre réglementaire s'est complexifié, les marges de manœuvres locales pour conduire des politiques territorialisées se sont restreintes.**

Ces acquis de la réforme sont à consolider en donnant les moyens aux acteurs de poursuivre la mise en œuvre de la réforme selon une temporalité adaptée et à la hauteur des enjeux.

Ces éléments de constat ont conduit l'USH à travailler sur la formulation de propositions visant à améliorer, simplifier et clarifier la gestion de la demande et des attributions. Celles-ci sont réunies au sein d'un Livre Blanc adressé et présenté aux membres de la commission du CNH.

2. Les propositions du Mouvement Hlm

En premier lieu, l'amélioration de la mixité sociale au sein du parc Hlm, des villes et des quartiers, ne pourra être effective qu'en agissant sur un ensemble de leviers. Parmi les leviers essentiels à activer :

- L'augmentation massive de **production de logements sociaux**, avec le soutien de l'Etat et l'affirmation d'un objectif de production de 150 000 logements sociaux par an, en portant à 60 000 logements la production de PLAI dont la moitié de « super-PLAI » avec des **loyers proches des plafonds APL**, grâce à un financement renforcé issu du FNAP (*proposition issue des travaux conduits par l'USH avec la Fondation Abbé Pierre pour « donner un second souffle au Logement d'abord »*). Cette offre doit pouvoir prendre plusieurs formes afin de s'adapter à la diversité de la demande : logement familial, pensions de famille, résidences sociales, et bénéficier d'une politique volontariste de développement dans des territoires attractifs et sous dotés en logements sociaux... ;
- La **revalorisation de l'APL** en métropole **et de l'AL en outre-mer**, outil essentiel de solvabilisation des ménages les plus modestes.
- **L'accélération et le renforcement de l'attractivité des quartiers** par **renforcement des moyens de l'ANRU**, à hauteur a minima de 2Md€. En effet, les politiques d'es attributions à elles seules ne permettent pas d'attirer des publics diversifiés dans des secteurs souffrant d'un important déficit d'attractivité ;
- **L'accélération de la rénovation du parc social existant.** L'enveloppe de 500M€ du plan de relance vise un objectif de financer la requalification de 40 000 logements sur 2 ans. Cet objectif quantitatif est largement insuffisant face aux enjeux majeurs de rénovation énergétique du parc, notamment concernant le parc construit dans la période 1950-1980.

En complément dans le cadre du « Livre Blanc » sur les attributions, le Mouvement Hlm a formulé 25 propositions visant à améliorer la gestion de la demande et des attributions de logements sociaux.

Les propositions formulées ici ont vocation à préciser et compléter ces propositions et sont de deux natures : les premières peuvent être mises en œuvre à droit constant ; les secondes nécessitent des adaptations législatives et réglementaires.

1. Propositions à cadre législatif et réglementaire constants :

Les enjeux de mixité doivent s'intégrer dans une stratégie d'ensemble sur la gestion de la demande et des attributions. Il convient de sortir d'une approche par dispositif technique et opérationnel. Cela se traduit par plusieurs éléments essentiels :

- **Le renforcement du pilotage de la réforme par l'Etat** tant au niveau national que local. L'Etat doit s'impliquer dans l'accompagnement, la formation et l'appui aux territoires, notamment en réactivant le « club des EPCI » animé par la DHUP.
- **L'ambition réaffirmée de mise en place d'un service d'accueil et d'information des demandeurs performant sur l'ensemble des territoires, intégrant des lieux d'accueil physiques et d'autres modes de communication avec les ménages ;**
- **Donner aux EPCI les moyens d'exercer pleinement leur responsabilité.** L'Etat doit être garant du cadre national mais laisser suffisamment de souplesse pour permettre de mettre en œuvre des politiques locales territorialisées.
- Donner aux acteurs de la **visibilité sur un cadre réglementaire et législatif stabilisé et un calendrier réaliste** pour mettre en œuvre les dispositions attendues.

Ce dispositif doit également pouvoir trouver une déclinaison adaptée à la situation de crise quantitative qui prévaut en outre-mer.

2. Propositions nécessitant des adaptations législatives ou réglementaires :

Mesure 1 – Conforter la gouvernance territoriale et le rôle des EPCI dans la mise en œuvre de la réforme

Le rôle des EPCI en tant que chef de file est désormais acquis et reconnu et doit être conforté. Ils disposent des compétences pour favoriser l'articulation entre la stratégie d'attribution, la politique de développement de l'offre et d'attractivité du parc existant à l'échelle de leur territoire (compétences PLH, PLU, pilotage des projets ANRU, délégation des aides à la pierre, ...).

Toutefois, **4 adaptations** pourraient être proposées, au titre des principes de décentralisation et différenciation :

- Des **démarches en inter-EPCI** doivent être permises, pour les territoires souhaitant engager des réflexions communes à l'échelle de bassins d'habitat, dans une logique d'optimisation et mutualisation de moyens ;
- **Hors EPCI concerné par la réforme, ou à la demande des EPCI, les Conseils Départementaux** doivent pouvoir jouer un rôle dans la définition du service au demandeur, des modalités de gestion de la demande et des objectifs d'attribution ;
- **L'Île-de-France** nécessite une **gouvernance territoriale spécifique**, s'appuyant sur un cadre régional fixé par l'Etat avec les différents acteurs ; il en est de même, et de manière adaptée, pour les régions ultramarines.
- Des **assouplissements** doivent être permis dans certains territoires, notamment en **secteur détendu** : la cotation pourrait rester facultative.

Mesure 2 – Mobiliser l'ensemble des acteurs et impulser une nouvelle dynamique partenariale en proposant un calendrier réaliste de mise en œuvre

La définition d'un **nouveau calendrier réaliste de déploiement de la réforme**, est incontournable. Il doit pouvoir apporter une vision d'ensemble sur les étapes de mise en œuvre de ces démarches, et non simplement sur les CIA. Ainsi, des jalons peuvent être proposés :

- En premier lieu **l'installation des Conférences Intercommunales du Logement**, co-pilotées par l'Etat et l'EPCI, doivent être installées sur l'ensemble des territoires concernés. Une échéance pourrait être fixée au 30 juin 2021. Elle suppose une mobilisation importante des

- services de l'Etat aux côtés des EPCI. La production par les services déconcentrés de l'Etat d'un « Porter à connaissance » serait de nature à renforcer cette mobilisation ;
- Des travaux doivent être conduits pour **définir une stratégie partagée** et l'engagement des acteurs concernant la gestion de la demande et les objectifs d'attributions. Le calendrier de redéploiement pourrait fixer un objectif de **validation du PPGID au 1^{er} septembre 2022 puis des CIA avant fin 2022** ;
 - La **cotation et la gestion en flux** doivent être entendues comme des dispositifs au service d'une stratégie. Elles doivent donc constituer une étape ultérieure. Elles nécessitent un temps de concertation entre acteurs, le déploiement d'outils adaptés. Un calendrier réaliste doit laisser un an supplémentaire, après la validation des PPGID et CIA, pour une mise en œuvre opérationnelle **fin 2023** ;
 - La mise en œuvre de cette réforme s'inscrit dans la durée. Chaque année, un bilan de la mise en œuvre pourrait être établi et présenté au Parlement par le Ministère du Logement.

Néanmoins au titre de l'expérimentation une mise en œuvre accélérée peut être envisagée sur certains territoires déjà fortement engagés dans ces dispositifs et prêts à les déployer plus rapidement, d'ici le printemps 2022. Ce déploiement permettrait d'évaluer et éventuellement d'adapter les dispositifs avant leur généralisation.

Mesure 3 – Simplifier la définition des différents publics prioritaires

La définition des différents publics prioritaires, fruits d'évolutions réglementaires successives, s'est complexifiée et a perdu en lisibilité. Il est proposé de définir, au sein des CIA, des objectifs portant sur 3 catégories de publics :

- Les **prioritaires « nationaux »**, centrés sur les publics pour lesquels l'Etat est garant de la solidarité nationale : (Droit au logement opposable, Logement d'abord, sortants d'hébergement, bénéficiaires de la protection internationale ...);
- Les **prioritaires « locaux »** : l'Etat doit accorder plus de latitude aux acteurs locaux pour traduire au niveau territorial, les autres publics prioritaires du CCH (adaptation au niveau local des publics du L441-1 du CCH). A ce titre, les ménages du 1^{er} quartile doivent être considérés de fait comme publics prioritaires ;
- Les autres « **publics-cibles** » du territoire, qui ne sont pas nécessairement des publics prioritaires mais qui présentent un enjeu d'accueil. Ces publics doivent être définis de façon partenariale, au niveau local et à partir d'une analyse de la demande. Il peut s'agir des publics identifiés comme des « travailleurs-clés » pour le territoire ainsi que les autres catégories de travailleurs modestes.

La définition de ces publics et les objectifs d'accueil fixés dans la CIA, doivent faire l'objet d'un dialogue local entre l'Etat, l'EPCI et les membres de la CIL, puis être déclinée entre acteurs (réservataires, bailleurs, communes...).

En outre, l'**objectif d'accueil hors QPV des publics du 1^{er} quartile doit être assoupli en revenant à son principe initial tel que défini dans la loi Egalité et Citoyenneté** : les acteurs doivent pouvoir disposer d'un délai pour le mettre en œuvre, assorti d'un plan d'actions engageant les partenaires. Il doit pouvoir être territorialisé plus finement en s'appuyant sur la **qualification du parc Hlm** (en sortant de la seule dichotomie QPV / hors QPV). L'approche de la mixité peut s'entendre selon d'autres indicateurs définis localement. (cf. infra).

Si les objectifs d'attribution s'imposent aux organismes, ils doivent aussi **s'imposer aux réservataires**. Dans bien des contextes, les bailleurs sociaux disposent d'un faible volume de parc non contingenté.

Les réservataires sont ainsi en responsabilité directe pour proposer des candidats sur le parc qui leur est réservé.

Mesure 4 – S'appuyer sur la qualification de l'offre pour partager les enjeux d'équilibre social et territorial et organiser la mixité à la bonne échelle

La qualification du parc social permet de s'appuyer sur une analyse des équilibres sociaux au sein des résidences afin d'identifier les capacités d'accueil au bénéfice des différentes catégories de ménages. Elle doit soutenir la définition de politiques d'attribution territorialisées et **permet une approche plus fine de la mixité que la seule segmentation QPV/hors QPV**. Elle vise à limiter le renforcement des déséquilibres territoriaux : les résidences et secteurs les plus paupérisés sont identifiés pour fixer des objectifs de rééquilibrage. A contrario, des secteurs à capacité d'accueil doivent être repérés pour orienter les attributions au profit des demandeurs les plus modestes.

Cette disposition était prévue par la loi ALUR lorsque le dispositif de cotation restait facultatif (art L441-2-8 du CCH). Il s'agit d'une mission du PPGID qui doit être réaffirmée, en lien avec la cotation. La réalisation de cette qualification peut s'appuyer sur **l'outil national de cartographie de l'occupation sociale porté par le GIP SNE et accessible à tous les acteurs : collectivités, réservataires, services de l'Etat, organismes**.

De la même manière que les PPGID doivent intégrer la cotation de la demande, il est proposé qu'ils valident une qualification du parc régulièrement mise à jour et partagée avec l'ensemble des acteurs.

Mesure 5 – Des outils adaptés et à la hauteur des besoins des acteurs

Mieux prendre en compte les besoins des acteurs pour la gestion de l'outil essentiel de la réforme qu'est le SNE : un calendrier réaliste des développements du SNE doit être annoncé et respecté pour permettre la mise en œuvre des dispositions prévues par la loi : cerfa V4, mise à disposition des EPCI qui le souhaitent d'un module de cotation, fiabilisation des données « ressources » des demandeurs, etc.) .

Afin d'assurer une meilleure adéquation de l'outil aux besoins des acteurs opérationnels, le pilotage et la gestion (la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre) du SNE doivent être assurées par le GIP-SNE, réunissant l'ensemble des partenaires de la gestion de la demande et des attributions.

De surcroît, il est urgent que les données relatives aux demandeurs au sein du SNE soient fiabilisées, notamment par **l'alimentation de l'outil automatique de données ressources fournies par les administrations fiscales et les CAF** qui permettent d'avoir une connaissance précise de la situation financière des ménages.

Par ailleurs, le passage au calcul en temps réel de l'APL a des impacts nombreux pour les organismes et pour les demandeurs de logement social sur l'analyse de la solvabilité. Afin de faciliter l'analyse de la solvabilité des ménages au stade de l'attribution, il est urgent de **prévoir une disposition permettant aux organismes de disposer automatiquement des informations leur permettant d'effectuer la simulation de l'APL**.

Mesure 6 – Faciliter l'accès des jeunes au parc social

Le contexte de crise sanitaire a mis en exergue les difficultés de logement rencontrées par une part croissante de la population, notamment les jeunes en formation ou en début d'insertion professionnelle.

Plusieurs mesures sont de nature à faciliter l'accès des jeunes au parc social :

- Rendre possible la signature de baux d'une durée limitée pour les jeunes, en meublé, et le cas échéant en colocation (élargissement de l'application de l'article 109 de la loi ELAN au parc existant) ;
- Autoriser la colocation en sous-location pour favoriser le logement de certains publics (exemple des colocataires solidaires entre jeunes et réfugiés, familles monoparentales, des salariés en mission courte logés dans le cadre de la convention signée entre l'Ush, Action Logement, Soli'Al et Pôle Emploi).

Mesure 7 – Mesures de décomplexification

L'USH propose un certain nombre d'ajustements et de simplifications pour **lever des difficultés réglementaires** aux processus d'attribution :

- Assouplir les **règles de sous-occupation** et revenir à la définition suivante : doit être considéré comme sous-occupé un logement comportant un nombre de pièces habitables supérieur de plus de deux - contre un actuellement - au nombre de personnes y habitant. Cela pour permettre de prendre en compte la diversité de la situation des ménages : recours au télétravail, accueil de personnes aidantes, arrivée de nouveaux enfants, familles recomposées...;
- Alléger le rôle de la commission d'attribution dans le cas d'opérations de **relogement liées à des démolitions** (projets ANRU notamment...) pour lesquelles le bailleur est obligé par la réglementation de reloger les familles. Une information à la CALEOL est dans ce cas suffisante ;
- Faciliter **le fléchage des attributions sur certains publics** au sein de résidences neuves ou existantes (ex. Étendre le champ d'application de l'article 109 de la loi ELAN à d'autres publics ...);
- **Faciliter l'organisation de CALEOL dématérialisées** : des dispositions spécifiques ont été mises en place de façon provisoire dans le contexte de la crise sanitaire. Celles-ci doivent être pérennisées : Si cela est inscrit dans le règlement intérieur, possibilité pour le président de la CALEOL de mettre en œuvre une CALEOL dématérialisée sans avis du Préfet mais dans le respect de l'ordonnance de 2014 et de son décret d'application ;
- **Assouplir les conditions de mise en œuvre de la colocation** universelle instaurée par la loi Elan en prévoyant la possibilité de conclure des contrats distincts mais aussi un contrat unique entre les colocataires et le bailleur afin de mieux répondre aux souhaits des demandeurs en fonction de leur projet de vie.

Contribution de la Fondation Abbé Pierre

CONSTATS ET PROPOSITIONS SUR L'ATTRIBUTION DES LOGEMENTS SOCIAUX

Novembre 2020

Aujourd’hui, alors que plus de 15 millions de personnes sont touchées par la crise du logement en France et que la demande HLM est en constante augmentation chaque année (fin 2018, on comptabilisait 2,1 millions de demande de logement social dans le SNE), l'accès au logement social demeure difficile et souvent discriminant¹.

Dans ce contexte, agir sur le fonctionnement des attributions de logement social est un levier déterminant de la mise en place du Logement d’Abord et pour permettre aux plus précaires d'accéder à un logement dont le loyer est adapté à leurs revenus.

Le système d’attribution des logements sociaux a subi de nombreuses évolutions ces dernières années, notamment à la suite de la loi ALUR et de la Loi Egalité et Citoyenneté (enregistrement en ligne, dossier unique et mutualisation des informations *via* le SNE, gestion partagée de la demande, droit à l’information, etc.) dans l’optique à la fois de faciliter les démarches et leur accessibilité aux demandeurs tout en favorisant l’objectivité et la transparence des attributions (mise en place de systèmes de cotation, instauration de quotas d’attributions, modification de la composition et du fonctionnement des Commission d’Attribution de Logements (CAL), etc.).

Si l’intercommunalité a été consacrée pilote de la mise en œuvre de ces réformes et de leur harmonisation sur les territoires, les maires conservent leur voix prépondérante dans les CAL et les réservataires restent des vecteurs privilégiés d'accès au logement social des ménages les plus défavorisés grâce à leur contingent de réservation. Le préfet est le garant du respect du cadre légal et règlementaire.

Malgré tout, de nombreux dysfonctionnements sont constatés relevant à la fois d'insuffisances dans la mise en œuvre des réformes et de mauvaises pratiques : manque d'informations et d'accompagnement des demandeurs, opacité des procédures d'instruction, de désignation et d'attribution, discriminations et refus abusifs, stigmatisation des ménages les plus précaires... Ces zones d'ombre nuisent au droit au logement et portent souvent préjudice aux plus défavorisés.

Seulement 21 % des demandeurs de logement social ont obtenu satisfaction en 2019. Cette moyenne cache des disparités importantes selon revenu des candidats et leurs conditions de logement au moment de leur demande :

- Les chances d'attribution étaient de 16 % pour les personnes ayant des revenus mensuels inférieurs à 500 € et de 27 % pour les personnes percevant entre 1 500 et 2 000 € ; Un demandeur dont le revenu mensuel est de 700 € par unité de consommation (UC) a 20 % de chances de moins d'obtenir un logement social qu'un demandeur ayant un revenu mensuel de 1700 €/UC².
- Les « personnes logées gratuitement », autrement dit les décohabitants, avaient un taux d'attribution de 47 %, contre 8 % pour les hébergés à l'hôtel et 15 % pour les sans-abri.

¹ Rapport annuel sur l'état du mal-logement, éd. 2020, Fondation Abbé Pierre, « Tableau de bord – Un accès au logement difficile et discriminant », p. 255.

² Rapport inter-associatif en collaboration avec l’Ofce et le Lab’Urba sur Les difficultés d'accès au parc social des ménages à faibles ressources, juin 2020.

La Fondation Abbé Pierre et le réseau ADLH³ ont recensé les dysfonctionnements les plus fréquents et dressé dans ce document une série de préconisations à destination des différents acteurs du logement social afin de mieux en garantir l'accès aux plus défavorisés.

FIGURE 48. Schéma de la trajectoire d'une demande de logement social



PRECONISATIONS TRANSVERSALES

Renforcer l'information et l'accompagnement des demandeurs

- ➔ **Lutter contre le non-recours** à la demande de logement social et aux aides sociales qui leur permettent d'être solvables en mettant en place des services (téléphoniques ou physiques) accessibles pour informer et accompagner les ménages à remplir leurs dossiers.
 - ➔ **Améliorer l'information faite aux demandeurs** (L. 441-2-6 du CCH) et **sur les lieux d'accueil** (guichets communaux, intercommunaux, bailleurs, associations, etc.), faciliter l'accessibilité des guichets enregistreurs et développer une information complète sur la demande (comportant le DALO et les recours possibles), remettre un livret avec un schéma et des informations détaillées sur le déroulement de l'instruction, accessibles sur l'espace personnel, remis à l'enregistrement de la demande ou envoyé par courrier.
 - ➔ **Rendre effective la possibilité de déposer et d'actualiser sa demande et d'en suivre les étapes et le traitement :**
 - Ne pas totalement dématérialiser la procédure : maintenir et développer les lieux physiques d'accueil et d'information des demandeurs, d'enregistrement et d'actualisation de la demande, avec un accompagnement humain ;
 - Compléter les informations disponibles dans les lieux d'accueil et sur l'espace personnel numérique du SNE (cotation, désignations par les réservataires, dates de passage en commission d'attribution, décision de la commission...), en garantissant la lisibilité de ces informations par le demandeur ;
 - Rendre les plateformes assez performantes pour que ceux qui les utilisent puissent y télécharger l'ensemble des pièces justificatives⁴.

Améliorer l'égalité de traitement et transparence de la chaîne des attributions

- ➔ **Former les acteurs** (réservataires, personnes chargées d'informer et d'instruire les demandes, membres de la commission d'attribution...) pour prévenir les pratiques illégales ou abusives freinant ou empêchant l'accès au logement social : cadre légal et réglementaire, discrimination et déconstruction des préjugés...

³ Accompagnement aux droits liés à l'habitat, www.fondation-abbe-pierre.fr/adlh.

⁴ Certaines pièces doivent encore être déposées en mairie car l'espace numérique est parfois insuffisant pour télécharger les pièces scannées.

- ➔ Harmoniser les objectifs, les critères et les « filières » d’attribution sur l’ensemble du territoire intercommunal afin d’éviter l’arbitraire des acteurs et la mise en concurrence des demandeurs.
- ➔ Rendre obligatoire la formalisation et la publication des critères de sélection et d’attribution, y compris par les bailleurs et les réservataires sur leur contingent propre et en amont de la désignation des candidats à la CAL.

Rendre les demandeurs acteurs

- ➔ Développer la location « active » (centraliser les offres des différents bailleurs et permettre aux demandeurs d’y candidater directement⁵).
- ➔ Evaluer et généraliser les dispositifs favorisant les mutations inter-bailleurs et réservataires.

Inscrire les habitants de résidences mobiles dans la demande de logement social

- ➔ Intégrer dans le formulaire de demande de logement social la demande d’un habitat adapté.

Revenir aux conditions de séjour pour être éligible au logement social antérieures à 2014

- ➔ Rajouter les Autorisations Provisoires de Séjour (APS) à la liste des titres permettant l'accès au logement social.
- ➔ Limiter la justification de la régularité du séjour au titulaire de la demande (supprimer l'obligation pour toutes les personnes majeures vivant au foyer).
- ➔ Supprimer les conditions de séjour en cas d’intermédiation locative.

DEPOT, ENREGISTREMENT ET RENOUVELLEMENT DE LA DEMANDE

CONSTATS

Un accès à la demande entravé par les difficultés d'enregistrement

Déposer une demande de logement social est la première formalité d'accès, elle doit être la plus accessible possible. Actuellement, deux modalités de dépôt existent : auprès d'un guichet enregistreur ou par voie électronique.

- Des difficultés d'accès aux guichets sont constatées :
 - Des délais de rendez-vous anormalement longs (parfois à plus d'1 mois) ;
 - Des refus de rendez-vous (notamment vis-à-vis de la préférence communale) ou d'enregistrements (en cas de dettes locatives, par exemple).
- Des difficultés d'accès aux services dématérialisés : mail obligatoire, dysfonctionnements informatiques, inégalités numériques... qui mettent certaines personnes, notamment les plus précaires, en difficulté.
- La délivrance d'un récépissé de dépôt n'est pas systématique, notamment pour les dépôts papiers (en l'absence d'obligation légale, il est délivré à la convenance du service enregistreur).
- Des refus d'enregistrement avec la seule présentation d'une autorisation provisoire de séjour, contrairement à l'article R. 441-2-3 du CCH.

⁵ Rapport annuel sur le mal-logement, 2020, Fondation Abbé Pierre, « Pays Voironnais et Métropole de Grenoble : territoires précurseurs », p. 183.

- Pour les ressortissants de l'UE, de nombreuses confusions ont lieu aux guichets concernant leur droit au séjour engendrant des blocages, voire des refus d'enregistrement abusifs.

Des difficultés de renouvellement : pas de courrier systématique pour prévenir de l'échéance, mauvaise information générale, un délai d'enregistrement par les services qui fait parfois perdre l'ancienneté ou des délais de renouvellement de titre de séjour (causant des périodes d'irrégularité de séjour) qui suspendent tous droits alors même que la personne est éligible au séjour et au logement social.

PROPOSITIONS

Améliorer les modalités d'enregistrement de la demande et de son renouvellement en format papier

- ➔ Assurer la délivrance immédiate de l'attestation d'enregistrement prévue à l'article L. 441-2-1, en supprimant le délai maximal d'un mois.
- ➔ A défaut :
 - Rendre obligatoire la délivrance d'un **récépissé daté de dépôt** de la demande et de son renouvellement, récapitulant les éléments de la demande ;
 - Ou, délivrer une copie tamponnée de la demande ou du renouvellement.
- ➔ Réaffirmer la possibilité d'enregistrer le renouvellement dans tous les lieux (peu importe le guichet d'enregistrement initial).

Respecter strictement la réglementation

- ➔ Le simple formulaire accompagné d'un justificatif d'identité – et pour les citoyens hors UE d'un justificatif attestant de la régularité du séjour - suffit pour faire enregistrer sa demande. Tous les autres justificatifs peuvent être produits dans un second temps⁶. A ce stade, une simple autorisation de séjour pour les personnes étrangères hors UE devrait suffire.
- ➔ Le droit au séjour doit simplement être constaté par les acteurs en charge de l'enregistrement de la demande, et non en réaliser une appréciation.
- ➔ « *Aucune condition de résidence préalable dans la commune ne peut être opposée au demandeur pour refuser l'enregistrement de sa demande* »⁷.

La dématérialisation ne doit pas se faire au détriment des personnes isolées et précaires

- ➔ Garantir à tous un accès à des **services d'accueil physique** dès le stade de l'enregistrement, dans un délai inférieur à 1 mois.
- ➔ Développer les points d'accès au numérique avec un accès à internet et la possibilité de photocopier ou scanner ses documents.

Améliorer les conditions de renouvellement de la demande

- ➔ Maintenir l'ancienneté de la demande pendant 1 an après la date d'expiration du renouvellement (ou maintenir la demande en "veille").
- ➔ En attendant, s'assurer de la **notification systématique** par courrier de la date de renouvellement du demandeur avant toute radiation de la demande.

⁶ Arrêté du 6 août 2018 relatif au nouveau formulaire de demande de logement locatif social et aux pièces justificatives fournies pour l'instruction de la demande de logement locatif social. Arrêté du 29 mai 2019 fixant la liste des titres de séjour prévue au 1° de l'article R. 441-1 du code de la construction et de l'habitation dans laquelle ne figure plus l'APS

⁷ R. 441-2-3 du CCH.

- Assurer la délivrance immédiate de l'attestation d'enregistrement prévue à l'article L.
- ➔ Prévoir la compatibilité entre les délais de renouvellement de la demande de logement social et les délais liés aux démarches de renouvellement des titres de séjour (rdv en préfecture, délivrance des attestations...).

L'INSTRUCTION DES DOSSIERS AVANT LEUR PASSAGE EN CAL

CONSTATS

Des demandes de pièces abusives lors de l'instruction et/ou de l'actualisation du dossier

Les associations relèvent de nombreuses demandes de pièces abusives de la part des services instructeurs (non-obligatoires, impossibles à obtenir, etc.) et une difficulté d'avoir accès à un interlocuteur chargé de l'instruction du dossier.

- **La justification des ressources pose régulièrement problème**

- L'avis d'imposition est parfois difficile à fournir : pour les personnes étrangères mais également pour les personnes à la rue, les demandes sont alors bloquées.
- Les personnes étrangères dont le ou la partenaire se trouve à l'étranger ne peuvent pas toujours apporter la preuve des ressources au pays ou de séparation si ce ou cette partenaire ne souhaite pas venir en France, et parfois la demande est bloquée car le demandeur n'a plus de contacts avec le ou la partenaire.
- La traduction des pièces est à la charge du demandeur.
- Les personnes prioritaires au titre du DALO font souvent l'objet de demandes répétées de pièces supplémentaires pour justifier de leurs ressources et de leur « autonomie ».

- **Un manque d'information du demandeur** qui n'est pas systématiquement informé de sa désignation et de son passage en CAL. Si la demande d'actualisation des pièces du dossier présage souvent d'un passage en commission d'attribution, le demandeur n'en connaît souvent pas la date ni le bailleur concerné.

- **Certains demandeurs ne passent jamais en CAL** et sont systématiquement écartés dans le processus de désignation. Ces blocages sont difficiles à repérer et à identifier dans la mesure où les processus d'instruction et de désignation restent très opaques et que les personnes ne sont pas systématiquement informées de leur passage en CAL.

- **Une obligation de cotation de la demande qui mérite plus de transparence**

La Fondation Abbé Pierre a soutenu le projet de cotation comme outil d'objectivisation des attributions et donc gage de plus de transparence. La cotation de la demande a été rendue obligatoire à partir de septembre 2021 par la loi ELAN⁸ et un décret d'application est paru en 2019⁹. Cependant, de nombreuses zones grises subsistent et plusieurs questions restent ouvertes.

- Comment suivre les systèmes de cotation ? Fait-elle concurrence aux critères légaux, aux recours DALO ou aux dispositifs de priorisation tels que le PDALHPD ? Rend-elle vraiment plus

⁸<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000037639478&categorieLien=id>

⁹ Décret n° 2019-1378 du 17 décembre 2019 relatif à la cotation de la demande de logement social

prioritaires les personnes déjà prioritaires ? Quid des dossiers à même nombre de points ? Quelle prise en compte de l'urgence ?

- On constate également une certaine opacité et un manque d'informations concernant les différents systèmes de cotation qui ont été mis en place depuis la réforme.
- **Un manque de mobilisation des acteurs dans la prise en compte des demandes de mutation**

PROPOSITIONS

- ➔ **Respecter la liste des pièces justificatives** fixée par l'arrêté du 6 août 2018 qui fait la distinction entre les pièces obligatoires et les pièces complémentaires que le service instructeur peut demander.
- ➔ **Concernant la justification des ressources :**
 - Rappeler les différentes possibilités de justification des ressources prévues par l'arrêté du 6 août 2018 (*voir encart ci-dessous*).
 - S'inspirer de la disposition permettant de prendre uniquement en compte les ressources de la personne réfugiée statutaire qui réside seule sur le territoire français (L. 441-1 CCH).
- ➔ Améliorer l'interfaçage entre le Système national d'enregistrement (SNE¹⁰) et le logiciel Syplo¹¹ concernant le suivi des demandes prioritaires au titre du DALO et du PDALHPD.
- ➔ **Donner les moyens d'une instruction approfondie et impartiale :**
 - Respecter les choix des demandeurs et ne pas les inciter à modifier des éléments de leur demande contre leur gré (notamment le choix de périmètre).
 - Développer les moyens humains en nommant **un référent par bailleur en charge de l'instruction du dossier** : pour chaque demande de logement social, une personne désignée est chargée de l'instruction et de communiquer sur l'avancée de la demande avec le demandeur (demandes de pièces complémentaires, date du passage en commission, décision de la CAL, rang d'attribution...).
 - Rendre publics les conditions de désignation des candidats proposés aux commissions d'attribution par les réservataires et les bailleurs, et le bilan annuel des désignations effectuées (conformément à l'article L. 441-1 du CCH).
- ➔ **Prendre des mesures pour identifier et limiter les blocages préalables aux CAL**
 - Identifier les profils qui sont les plus exclus à partir des constats des territoires : personnes en situation d'expulsion locative, d'endettement, de squat, bénéficiaires des minima sociaux, séparées ou divorcées...
 - Lancer une étude sur les tris « pré-CAL » à partir de l'ancienneté et du nombre de propositions faites aux personnes, par exemple avec le Défenseur des Droits.
 - Limiter les discriminations (à Paris, par exemple, les dossiers sont anonymes à partir de la commission de désignation).

¹⁰ Système informatique national d'enregistrement des demandes de logement locatif social est mis en place depuis 2011.

¹¹ Syplo (Système priorité logement) est un outil informatique développé par l'État pour permettre aux préfets de département de gérer leurs contingents réservés de logements sociaux

- Mettre en place des commissions partenariales qui répondent aux demandes insatisfaites ou aux situations complexes (comme les Instances Locales de l'Habitat à Lyon, sans critère d'entrée dans le dispositif et avec une obligation de résultat).

→ Assurer une meilleure information sur les systèmes de cotation :

- Définir les critères de cotation collégialement, les rendre publics et facilement accessibles (les critères, les modalités de pondération et le nombre de points accordés).
- Avoir un meilleur encadrement des systèmes de cotation et engager une concertation sur la prise en compte :
 - Des spécificités des territoires tendus et non tendus
 - De l'ancienneté
 - De l'urgence
 - Des ménages prioritaires DALO
 - Des mutations
 - Des ménages à faible ressources
- Evaluer les systèmes de cotation et leurs conséquences sur les attributions en général et des ménages prioritaires DALO en particulier.

EXAMEN DE LA DEMANDE PAR LA CAL ET DECISION

Rappel de l'article R. 441-3 du CCH

"Sauf en cas d'insuffisance du nombre des candidats, les commissions d'attribution prévues à l'article L. 441-2 examinent au moins 3 demandes pour un même logement à attribuer. Il est fait exception à cette obligation quand elles examinent les candidatures de personnes désignées par le préfet en application du (DALO) ou les candidatures présentées pour l'attribution de (PLAI adaptés).

Pour chaque candidat, la commission d'attribution prend l'une des décisions suivantes :

- a) Attribution du logement proposé à un candidat ;
- b) Attribution du logement proposé en classant les candidats par ordre de priorité, l'attribution du logement étant prononcée au profit du candidat suivant en cas de refus de l'offre faite dans les conditions de l'article R. 441-10 par le ou les candidats classés devant lui ;
- c) Attribution du logement proposé à un candidat sous condition suspensive, lorsqu'une pièce justificative, relevant de la liste limitative mentionnée à l'article R. 441-2-4-1, est manquante au moment de l'examen de la demande par la commission d'attribution ; (...)
- d) Non-attribution au candidat du logement proposé ;
- e) (Rejet pour irrecevabilité de la demande au regard des conditions législatives et réglementaires d'accès au logement social).

CONSTATS

Un manque d'information autour du passage en CAL et des décisions rendues

- Pas d'information systématique en cas de passage en CAL.
- Des décisions non notifiées.

- Pas d'information systématique du rang de classement¹² et pas d'obligation de justifier des motifs de ce classement (car légalement il ne s'agit pas d'une "non-attribution").

De nombreux refus d'attribution abusifs ou non justifiés, notamment concernant les conditions de ressources

Certaines demandes sont systématiquement déclassées sous prétexte d'un reste à vivre insuffisant ou de ressources instables. La Loi Egalité et Citoyenneté, en instaurant des quotas d'attribution aux ménages défavorisés (25% pour les ménages prioritaires et 25 % hors-QPV à des ménages du premier quartile de revenus), cherche à imposer plus d'équité territoriale. La Fondation réaffirme son attachement au respect de ces quotas dans l'optique de loger les personnes aux plus bas revenus dans des territoires (ou quartiers) qui ne leur étaient jusque-là pas accessibles.

Cependant, on constate :

- Une appréciation très fluctuante du taux d'effort et du reste à vivre selon les acteurs et des décisions de "non-attribution" de plus en plus fréquentes sur ces fondements.
 - Le montant des ressources considéré comme nécessaire pour l'attribution d'un logement est fixé par les CAL et il varie d'un territoire à l'autre, d'un collecteur à l'autre, ce qui engendre une inégalité de traitement.
 - Opacité : aucune justification du choix des ressources prises en compte.
 - Des refus illégaux sur le seul motif d'un reste à vivre arbitrairement considéré comme insuffisant¹³.
- Une appréciation tout aussi arbitraire des ressources instables ou en diminution, et de la mixité sociale.
- Des propositions de baux glissants par certains bailleurs à des ménages précaires comme « période d'essai » pour s'assurer du bon respect de leurs obligations locatives, au lieu d'un bail classique.

PROPOSITIONS

➔ Assurer l'impartialité et l'harmonisation des modalités d'examen des dossiers lors du passage en CAL

- Garantir la présence de représentants de l'Etat et de l'EPCI en CAL.

¹² Les CAL étudient 3 dossiers pour un logement attribué. Cette attribution est proposée en classant les candidats par ordre de priorité, « *l'attribution du logement étant prononcée au profit du candidat suivant en cas de refus de l'offre faite dans les conditions de l'article R. 441-10 par le ou les candidats classés devant lui* » (R. 441-3 du CCH)

¹³ TA Paris, 20 juillet 2018, n°1717876/6-1 :

« 4. Il résulte de ces dispositions, éclairées par les débats parlementaires ayant précédé le vote de la loi n°2017-86 du 27 janvier 2017, que le législateur a entendu assurer le respect des objectifs de participation à la mise en œuvre du droit au logement afin de satisfaire les besoins des personnes de ressources modestes et des personnes défavorisées fixés par les articles L411 et L441 du CCH à l'attribution des logements sociaux, et éviter en particulier que les procédures de désignation des candidats et d'attribution des logements excluent les demandeurs les plus modestes, en complétant l'article L441-1 pour que, dans les processus de désignation des candidats et d'attribution des logements sociaux, les ressources des demandeurs soient appréciées par l'application de la méthode de calcul du taux d'effort (...)

"6. Il résulte de ce qui a été dit ci-dessus au point 4 qu'en faisant ainsi prévaloir le critère du reste à vivre sur celui du taux d'effort, la RIVP a méconnu les dispositions précitées de l'article L441-1 du CCH. Dès lors, Monsieur X est fondé à soutenir que les décisions attaquées sont entachées d'une erreur de droit (...)".

- Garantir l'information sur le passage en CAL et encadrer strictement les motifs de non-attribution :
 - **Tout passage en CAL doit être notifié** et mentionné sur le dossier du demandeur.
 - **Toute non-attribution doit être notifiée par écrit** au demandeur, dans un document exposant le ou les motifs (L 441-2-2 CCH).
 - Clarifier les types de décisions prévues en modifiant l'article R. 441-3 du CCH : les ménages positionnés en 2ème ou 3ème rang ne bénéficient pas d'une décision d'attribution si le ménage au 1er rang accepte la proposition.
 - Prévoir un délai dans lequel un nouveau logement doit être proposé en premier aux demandeurs placés en rang 2 et 3 OU un nombre de point supplémentaire dans la grille de cotation (indépendamment de l'ancienneté).

➔ **Mieux encadrer les refus pour « ressources insuffisantes » ou « ressources inadaptées »**

- Interdire l'usage du reste à vivre au détriment du demandeur : seul le taux d'effort doit être pris en compte.

Pour éviter les refus pour ressources insuffisantes, qui n'ont pas lieu d'être dans le logement social, il faut encore :

- Accompagner les demandeurs dans la mobilisation des aides sociales.
- Mettre en œuvre la nouvelle politique des loyers dans le but de les adapter à la demande.
- Reconventionner les logements PLS en PLAI quand c'est nécessaire.
- Revaloriser les APL.
- Créer un fonds régional de baisse de quittance HLM.
- Maîtriser le coût des charges du logement.

PROPOSITION DU LOGEMENT AU DEMANDEUR

CONSTATS

- **Des modalités de propositions et de réponse arbitraires :**
 - Souvent les propositions ne sont pas transmises par écrit (seulement par téléphone). Certaines propositions sont officieuses, avant la CAL, pour ne pas perdre de temps avec des refus éventuels après passage en CAL. Les refus, à la suite de ces propositions officieuses, entraînent néanmoins des conséquences sur la priorité du dossier.
 - La visite préalable du logement n'est pas obligatoire, seulement facultative, et cela donne lieu à des pratiques très diverses selon les bailleurs¹⁴ qui peuvent entraîner des refus jugés non légitimes.
 - Le délai de réponse à une offre de logement de 10 jours (R. 441-10 CCH) est très court : le temps que le demandeur reçoive la proposition, il reste très peu de temps, parfois à peine 48h (pour visiter, se projeter dans le logement, le quartier...).
- **Une mauvaise appréciation des refus**

¹⁴ Visites avant ou après passage en CAL, visites d'un logement en construction, visites sur plan, etc.

- Des refus le plus souvent considérés *a priori* comme illégitimes (à part l'inadaptation du logement au handicap si le demandeur en apporte des preuves).
- Un manque d'information des ménages sur les conséquences de leurs refus, voire une information inadaptée qui peut induire le demandeur en erreur.
- Des pratiques très variées en cas de refus : radiation, suspension de la demande, dont la durée est variable...
- **Des propositions de logements à la limite de l'indécence** : attribution des logements les moins attrayants justifiée par l'urgence du relogement, sans rénovation ni rafraîchissement entre deux locations, notamment pour les ménages prioritaires DALO

PROPOSITIONS

➔ **Mieux encadrer les étapes préalables avant le passage en CAL**

- Interdire les propositions faites aux ménages avant la CAL.
 - A défaut, formaliser cette proposition et exclure toute conséquence négative refus (en l'absence d'attribution encadrée juridiquement).
- Réaffirmer le délai de 10 jours et prévoir l'envoi systématique de la proposition par courrier, en complément d'un appel et d'un e-mail. Porter ce délai à 15 jours.
- Prévoir une visite systématique et la remise en l'état du logement avant emménagement.

➔ **Mieux encadrer l'appréciation des refus des demandeurs, les conséquences et voies de recours ouvertes :**

- Renverser la charge de la preuve : l'administration ou le bailleur doit justifier en quoi le refus est illégitime.
- Définir strictement les motifs de refus illégitimes et leurs conséquences :
 - Rendre obligatoire la notification par courrier attestant du refus et signifiant ses conséquences.
 - La sanction doit être encadrée et transparente (limitée dans le temps, droits de recours, caduque si la situation du demandeur change, etc.).
 - En cas de désaccord, la légitimité du refus doit être tranchée par une structure extérieure.
- La « dépriorisation » des demandes ne peut pas être automatique et doit être notifiée : au titre du DALO, par le préfet, la Comed ou par décision de justice ; en dehors du DALO, une structure extérieure doit étudier les dossiers et prendre une décision susceptible de recours amiable et, le cas échéant, contentieux.

➔ **Avoir une meilleure visibilité sur la vacance et l'intégrer dans les politiques d'attribution**

Dans les villes où la vacance dans le parc social est importante, il ne faut pas automatiquement attribuer les logements vacants aux ménages prioritaires DALO mais avoir une réflexion plus large sur le devenir de ce parc vacant et les raisons de sa vacance (selon leur état, leur géographie, etc.).

**Contribution de l'Agence Nationale pour
l'Information sur le Logement (ANIL)**



Agence Nationale
pour l'Information
sur le Logement

Janvier 2021

Réforme des attributions de logement sociaux

Remarques réseau ANIL - ADIL

Ont contribué à cette note :

- L'ADIL de l'Orne (61)
- L'ADIL la Loire Atlantique (44)
- L'ADIL de l'Aube (10)
- L'ADIL de l'Indre (36)
- L'ADIL de Seine-et-Marne (77)
- L'ADIL du Gard (30)
- L'ADIL des Pyrénées-Orientales (66)
- L'ADIL du Vaucluse (84)
- L'ADIL du Tarn (81)

Référents ANIL :

- Roselyne Conan
- Carine Boukhari
- Camille Flaszenski

INTRODUCTION

Le parc de logements sociaux a une vocation généraliste cependant il accueille, en pratique, une proportion croissante de ménages fragiles et à faibles ressources. Le parc des quartiers de la politique de la ville (QPV) accueille une population plus pauvre que le reste du parc social. Poursuivant des objectifs d'amélioration du service au demandeur, de mixité sociale, d'équilibre de peuplement, une réforme de la demande et des attributions de logements sociaux a été initiée en 2013. Elle introduit :

- **le pilotage de la demande et des attributions par les Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) ;**
- **le renforcement de la transparence** du processus d'attribution et l'information du demandeur ;
- **l'organisation de la gestion partagée de la demande.**

Les grands principes de cette réforme ont été complétés par des lois successives, poursuivant des objectifs de simplification et de clarification du processus de demande et d'attribution de logements sociaux. Parmi ces lois :

- **la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine**, dite loi Ville, du 21 février 2014, a introduit la nécessité de développer une action multi-partenariale dans le cadre du peuplement des quartiers et de la politique de la ville. Elle a instauré la signature de Conventions d'équilibre territorial (CET), à l'échelle des EPCI, visant à prendre en compte la situation du peuplement des quartiers dans les attributions de logements sociaux ;
- **la loi relative à l'Accès au logement et un urbanisme rénové**, dite loi ALUR, du 24 mars 2014, a introduit la nécessité d'être plus transparent en ce qui concerne la demande et l'attribution de logements sociaux, en amorçant une réforme des attributions. Elle a notamment établi le Plan partenarial de gestion de la demande et des attributions, visant à organiser la qualification du parc social, orienter les ménages prioritaires ou fragiles économiquement vers des secteurs ou résidences aux capacités d'accueil établies, et favoriser une occupation équilibrée du parc social. Elle précise la nécessité de mieux informer le demandeur et, plus largement, le grand public sur la demande de logement social et crée le dossier unique, pour une dématérialisation des pièces justificatives enregistrées dans le Système national d'enregistrement de la demande (SNE) ;
- **la loi Egalité Citoyenneté**, du 27 janvier 2017, a pour objet de favoriser la mixité sociale et l'égalité des chances dans l'habitat en réformant les dispositifs d'attribution de logements sociaux. Elle renforce les priorités nationales d'attribution par le biais

d'objectifs d'accès au logement pour des ménages à très bas revenus (4^{ème} quartile de la demande hors QPV) et de mixité sociale. Il s'agit d'affirmer que le logement social a vocation à accueillir les ménages plus modestes (droit au logement), sans pour autant limiter leur intégration dans certains quartiers (mixité sociale) ;

- **La loi relative à l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique**, dite loi ELAN du 23 novembre 2018, a introduit les dispositifs de cotation de la demande et de généralisation de la gestion en flux des contingents de réservation par les EPCI.

Les évolutions législatives et réglementaires sur les attributions de logement n'ont pas permis d'atteindre les objectifs fixés. Les procédures de gestion se sont complexifiées, du fait de la multiplicité d'acteurs prenant part au processus d'attribution de logements sociaux.

La réforme nécessite ainsi des ajustements visant à permettre une réelle clarification et simplification des politiques, incluant de nouveaux objectifs d'attribution pour les travailleurs clés, visibilisés par la crise sanitaire, avec la prise en compte de l'éloignement logement travail et la mobilisation des autres parcs que le parc social dans le cadre de la mixité sociale. Ces réflexions sont nourries par les acteurs de terrain, au plus proche des publics et dotés d'une connaissance experte des réalités locales.

Le réseau ANIL - ADIL s'est organisé en groupe de travail afin d'évoquer les difficultés rencontrées localement et les leviers qui pourraient être mis en œuvre pour les lever.

1. Dispositif législatif

Sur le terrain, les ADIL constatent une complexification des textes introduits par la réforme et un manque d'accompagnement des acteurs dans le changement de pratiques professionnelles et dans la maîtrise des enjeux. Les lois successives ont rendu confuses la législation et la réglementation relatives aux politiques d'attributions de logements sociaux, ne laissant pas le temps aux acteurs de s'approprier les changements et les modifications. La compréhension des objectifs, des besoins, relatifs aux territoires tendus et détendus, et des changements fondamentaux nécessite un travail de pédagogie et de formation qui semble manquer sur les territoires (ADIL 84, ADIL 44).

La réforme nécessite un réel pilotage de l'État central. Sa réussite passe par une co-construction et une mobilisation des différents acteurs prenant part à la gouvernance des politiques d'attribution, pour lever le pragmatisme pouvant être observé au niveau de l'État local. La gouvernance doit permettre d'assurer la coordination et le suivi des objectifs, introduits par la réforme, et de fixer ainsi des enjeux nationaux adaptés aux réalités locales et aux enjeux d'équilibre, d'occupation, de peuplement des territoires et d'éviter la superposition de buts difficiles à atteindre.

Les responsabilités confiées aux EPCI nécessitent une adaptation et une réorganisation locale engendrant parfois des difficultés dans la définition des rôles des acteurs (élus, bailleurs sociaux, maires, EPCI) et dans la maîtrise des enjeux. En ce sens, une dynamique variable est observable d'un territoire à l'autre.

La réforme des attributions de logement sociaux a responsabilisé des acteurs ne disposant pas nécessairement d'une compétence logement ou d'une connaissance du fonctionnement du territoire, ce qui complexifie la compréhension des enjeux et la mise en application de la réforme. De plus, localement les pratiques professionnelles ne sont pas toujours organisées entre les services logements et les élus. Les ADIL craignent que les élections cantonales ne viennent complexifier davantage l'organisation locale (ADIL 44).

Ces difficultés peuvent également être imputées au manque d'outils à disposition pour les EPCI et à l'inadaptation de ces derniers aux réalités locales.

Propositions du réseau :

- mettre en place des outils de formation à destination des acteurs (sur la réglementation / législation) ;
- former les élus locaux aux réalités territoriales / compétence logement ;
- faire preuve de plus de pédagogie ;
- favoriser la co-construction État central - État local ;
- au regard du dynamisme différencié d'un territoire à l'autre et des objectifs qui leur sont attribués, les ADIL déplorent qu'aucune sanction ne soit prévue en matière de non-application. Les agences constatent que certains EPCI n'ont pas commencé à mettre en place la réforme alors que d'autres ont amorcé des travaux dans le cadre de la cotation. L'application locale de la réforme, par l'EPCI, peut également être bloquée par certains élus réfractaires et en opposition avec la mixité sociale (ADIL 44). En ce sens, appliquer des sanctions aux territoires (exemple : rappel à la loi par le préfet) ne remplissant pas leurs objectifs ou ne mettant pas en œuvre la réforme localement permettrait d'homogénéiser les pratiques et d'amorcer une réelle dynamique nationale (ADIL 30).

En synthèse il s'agit de stabiliser la réglementation afin que les acteurs se l'approprient

2. Mixité des territoires / complémentarité des parcs

Les ADIL constatent une différence notable entre les territoires tendus et les territoires détendus sans que les objectifs ne soient pour autant différenciés. Ainsi, les moyens visant à favoriser la mixité sociale et à mettre en œuvre la réforme sur ces territoires divergent. La réhabilitation du parc social apparaît comme un outil privilégié visant à atteindre les objectifs de mixité sociale dans les villes. Il s'agit d'attirer de nouvelles populations dans ce parc social rénové. L'objectif est de pouvoir créer des logements sociaux sur l'ensemble du territoire, par la rénovation ou la démolition d'un parc diffus ou la construction par des acteurs hors secteur HLM. L'enjeu est d'éviter la ghettoïsation. La mixité sociale passe donc par une complémentarité des parcs. D'autres acteurs peuvent contribuer à la création de logements à loyers modérés sur des petites unités réparties sur l'ensemble du territoire (MOI).

Les territoires détendus : offre > demande : nécessité de rendre le territoire attractif tout en poursuivant des objectifs de mixité sociale. Ces territoires rencontrent des difficultés à capter des ménages issus de la classe moyenne et modeste. Certains territoires détendus accueillent des publics fragiles (demandeurs d'emploi, bénéficiaires de minima sociaux, demandeurs DALO), issus d'un secteur tendu (ADIL 61).

Proposition de moyens pour y parvenir :

- mobiliser de l'IML sur le parc privé (ADIL 44) ;
- mettre en place de la complémentarité sur certains territoires pour intéresser d'autres acteurs que les acteurs HLM (exemple :acteurs de la MOI) (ADIL 44) ;
- privilégier la démolition du parc HLM trop ancien et vacant afin d'initier de nouvelles opérations attractives (ADIL 61), notamment en dehors des QPV ;
- décentraliser l'emploi et l'Administration situés dans les grandes métropoles vers des secteurs détendus afin de redynamiser les centres villes (ADIL 61) ;
- réhabilitater des logements en centre-ville : point de divergence entre les bailleurs sociaux et les collectivités. Les bailleurs HLM privilégient la construction plutôt que la réhabilitation de petites unités en centre-ville.

Les territoires tendus : demande > offre : trouver des moyens pour développer et diversifier l'offre de logements, accompagner la mixité sociale dans les villes et éviter la ghettoïsation. Le problème rencontré par les territoires tendus est qu'ils manquent de place pour construire des ensembles immobiliers, ce qui restreint ainsi l'offre de logements sociaux nettement inférieure à la demande (ADIL 84). Dans les zones tendues, une concurrence entre les publics prioritaires est à déplorer du fait du montant des loyers dans les logements neufs, non adaptés

à la situation de ces ménages, rallongeant ainsi la liste d'attente (ADIL 44) (loyer trop élevé : de 10 à 15 % plus cher).

A noter l'expérimentation de Rennes où un lissage des loyers QPV et hors QPV est réalisé (suppression de la question du loyer des logements neufs plus chers en QPV).

Proposition de moyens pour y parvenir :

- développer les baux à réhabilitation à destination des petits propriétaires (ADIL 84) ;
- réhabiliter les logements sociaux dégradés pour les rendre plus attractifs et assurer leur attribution à des publics variés (ADIL 84) ;
- équilibre à trouver entre la construction neuve et la réhabilitation pour loger tous les publics (ADIL 84) ;
- accompagner les publics vers et dans le logement (ADIL 44) ;
- développer l'IML (sur certaines zones tendues, le bailleur préfèrera une location en secteur libre plus rentable).

3. Mixité des publics

La réforme a introduit une gestion segmentée de la demande et de l'attribution de logements sociaux. De nombreux acteurs prennent part à ce processus (bailleurs, réservataires, communes, élus, maires, Etat, Action Logement, associations) sans qu'il n'y ait véritablement de règlement formalisé entre ces derniers ou d'outils de connaissance fine, pour harmoniser et faciliter le travail partenarial. Cette segmentation induit des points de divergence entre les acteurs d'un même territoire que ce soit en termes de construction ou d'attribution. Sur certaines zones les bailleurs sociaux disposent de peu de marge de manœuvre et perdent progressivement en compétences.

Les ADIL constatent une implication différenciée des acteurs sur le terrain. Sur certains territoires, les maires sont très vigilants et demandent à avoir un regard sur toutes les demandes et attributions. Les bailleurs sociaux doivent ainsi rendre des comptes aux élus (ADIL 44).

Location voulue

Le système de la location voulue entend placer la personne au centre de sa demande, la responsabiliser. En ce sens, elle remplit l'un des principes clés du logement d'abord selon lequel l'accès au logement doit être conditionné par l'adhésion de la personne et respectueux

de ses choix, pris en compte lors des désignations de demandes à examiner par la commission d'attribution. Afin d'éviter les ruptures et les refus, il convient de replacer l'usager au centre, il est le plus à même de savoir ce qui est bon pour lui, ce dont il a besoin et comment nous pouvons lui venir en aide.

Des expérimentations sont en cours sur certains territoires pour développer la location voulue notamment sur les QPV de Nantes Métropole. Ce travail a permis la mise en ligne d'1 logement sur 3, avec des critères d'attribution favorisant le public en situation active ou les retraités aux minimas sociaux. Cependant il a révélé des inégalités entre les publics connectés et ceux éloignés du numérique. L'ADIL a constaté, là encore que le public qui postulait provenait majoritairement de la région parisienne (territoire tendu) (ADIL 44).

Cotation

Les ADIL constatent que le système de cotation n'est pas qualitatif, reposant uniquement sur du déclaratif. Il introduit une rupture d'égalité entre les demandeurs éloignés du numérique et ceux qui savent comment renseigner leurs points, de manière à se voir attribuer un logement plus rapidement (ADIL 44), notamment en formalisant des demandes dans plusieurs départements.

Le manque d'information des demandeurs impacte la transparence et la fluidité recherchée par la mise en place de la cotation et du flux. En effet, les ADIL constatent que la cotation va ajouter un délai moyen de traitement par l'EPCI et une incompréhension de la part des demandeurs lorsqu'ils comparent leurs points d'un territoire à un autre. Les agences constatent que la demande de logement social s'accompagne de diverses incompréhensions de la part des ménages et d'un certain découragement.

Propositions du réseau :

- intégrer, au sein du SNE, un système de comptabilité des points, conditionné par la fourniture des pièces justificatives, (ADIL 30) ;
- amorcer un réel travail partenarial afin que tous les acteurs aient la même lecture et la même réponse à donner aux demandeurs (la note peut être différente d'un EPCI à un autre).

Connaissance du demandeur

La demande de logement social repose sur de nombreuses informations relatives à la situation du demandeur. L'objectif du dossier unique était de simplifier les démarches en proposant une dématérialisation des pièces justificatives. Cependant, le déficit d'information des demandeurs introduit un biais dans la constitution de leurs dossiers. En effet, les ménages

ne semblent pas suffisamment informés et sensibilisés quant à la constitution de leur dossier, ce qui induit un manque de fiabilité de leurs informations, certaines pièces pourtant nécessaires ne sont pas produites et les pièces délivrées ne sont pas vérifiées. Ce manque de fiabilité fausse les politiques intercommunales de gestion de la demande et des attributions, pénalise les demandeurs, cause des inégalités de traitement des demandes et une mauvaise identification des situations prioritaires.

De plus, les ADIL constatent que ce système induit des inégalités fortes entre les demandeurs éloignés du numérique et ceux aptes à s'en saisir. Elles déplorent la complexification de la demande qui mène à une mauvaise connaissance de la situation réelle de la personne (ADIL 44). Au même titre, elles déplorent la suppression de certaines informations dans le nouveau CERFA (CERFA 4), pourtant nécessaires à la compréhension de la situation du demandeur (ex : la situation familiale, suppression du nom de l'employeur) (ADIL 44). Ce nouveau système va engendrer une déperdition en termes de qualité de l'information et en ce sens, impacter l'attribution de logement correspondant à la situation effective du demandeur.

Propositions du réseau :

- informer et sensibiliser davantage les demandeurs pour améliorer la constitution de leur dossier ;
- accompagner les ménages dans la constitution de leur dossier ;
- accompagner les ménages en rupture numérique ;
- vérifier les informations délivrées ;
- demander l'ensemble des informations nécessaires à la compréhension de la situation réelle du demandeur ;
- proposer un accompagnement personnalisé aux publics les plus vulnérables développer des outils pour comptabiliser les demandes, l'offre et les attributions.

Information des demandeurs

Sur les territoires, la diversité d'acteurs complexifie la mise en place des SIAD, de par leur manque d'organisation et de définition des rôles des différentes parties prenantes. En ce sens, les SIAD ne parviennent pas à répondre aux besoins exprimés par les demandeurs et ne disposent pas de la plus-value souhaitée comparativement aux informations disponibles sur le portail grand public du SNE.

Les ADIL constatent que ce manque d'organisation et de définition des rôles tend à "noyer le demandeur" dans de multiples réglementations qui concourent à le décourager et à l'éloigner davantage du logement (ADIL 44). Les ménages sont demandeurs d'informations concrètes

quant à l'obtention d'une proposition de logement. La réglementation varie en fonction des territoires ce qui pose problème dans le cadre de la mise en place logistique des services et d'un guichet d'information (ADIL 30).

Les ADIL constatent que sur certains territoires il y a une multiplicité de guichets et de réelles difficultés à identifier des lieux clés (ADIL 36)

Localement, le rôle des bailleurs tend à décroître, ils deviennent des lieux d'accueil des SIAD, participent au fonctionnement des guichets communs et rencontrent les demandeurs au moment de l'instruction de la demande.

Sur certains territoires le rôle des bailleurs est important, ils centralisent le parc social et préfèrent gérer les demandeurs en direct alors que sur d'autres ils disposent de peu de marge de manœuvre. L'organisation n'est pas homogène et crée des disparités entre les territoires (ADIL 36).

La dématérialisation de la demande, confirmée dans le cadre des SIAD, induit des inégalités entre les demandeurs éloignés du numérique et ceux qui ne le sont pas.

L'information est pourtant l'étape la plus importante du processus de demande de logement social, elle permet d'éviter les refus (ADIL 66)

Propositions du réseau :

- harmoniser les pratiques et les discours ;
- charger les ADIL de l'information du demandeur (structures dotées de l'expertise requise) ;
- harmoniser la réglementation et clarifier l'organisation territoriale afin de faciliter la mise en place des guichets ;
- mettre en place guichet unique qui faciliterait l'information et l'accompagnement des demandeurs ;
- proposer un accompagnement des EPCI par les ADIL et les DDCS pour harmoniser les discours et les pratiques d'accompagnement.

Refus d'une attribution

Il est possible de refuser un logement social proposé s'il ne convient pas, en adressant un courrier au bailleur social. Cependant, un refus doit être argumenté et fondé sur une raison « légitime ». Il n'existe aucun texte ou jurisprudence définissant clairement la notion de refus

légitime : les situations sont examinées au cas par cas. Si le refus n'est pas considéré comme légitime, le risque est de ne plus recevoir de proposition avant longtemps.

Une étude réalisée par l'ADIL du Gard révèle qu'il y a peu d'informations permettant de qualifier les motivations réelles du refus par les demandeurs. Les bailleurs ne disposent pas d'outil permettant de mettre en exergue les différentes raisons réunies derrière la notion de "refus". Ils ont également constaté que de nombreuses réponses négatives étaient dues au déficit de communication entre les demandeurs et les bailleurs. La non réponse du demandeur constitue un motif de refus alors que dans certaines situations ces derniers n'ont pas reçu la notification d'attribution de logement. L'actualisation des coordonnées du demandeur est, en ce sens, nécessaire tout au long du processus de demande et d'attribution de logement social.

Les ADIL constatent que les décisions de refus sont motivées par divers facteurs :

- les trop grandes exigences des demandeurs entraînent un décalage entre les attentes de ces derniers et les propositions qui leur sont faites ;
- les exigences non qualifiées (exemple : handicap non déclaré) du demandeur de peur qu'on ne lui propose pas de logement ;
- l'impossibilité pour le demandeur de choisir son logement ;
- des propositions de logements inadaptées au regard de la situation réelle de la personne (déficit de mise à jour des informations dans le contenu de la demande) ;
- l'impossibilité pour le demandeur de visiter le logement qui lui est proposé ;
- le refus de confort ;
- le refus dû à la localisation du logement (en QPV ou à proximité d'un QPV) ;
- ...

Les ADIL s'accordent pour dire que le taux de refus est moins élevé lorsque les demandes sont accompagnées par un travailleur social.

À titre indicatif, dans le cadre du DALO ont été considérés comme légitimes des refus liés à la santé ou au handicap (éloignement des établissements de soins, impossibilité d'être traité ailleurs, nécessité d'un suivi régulier), à la configuration ou l'inadaptation du logement, à la scolarité des enfants ou à l'emploi. À l'inverse, n'ont pas été reconnus comme légitimes des refus liés au quartier ou à l'environnement du logement proposé, au désir de rester dans son cadre amical ou familial, au montant excessif du loyer du logement proposé.

Propositions du réseau :

- améliorer l'information du demandeur concernant la proposition de logement et les conséquences de son refus ;
- s'assurer de la réception de la notification de proposition de logement par le demandeur, relancer au besoin : mettre en place des notifications complémentaires par SMS et mettre en œuvre un message type pour que les bailleurs puissent capter les publics éloignés et non stables au niveau de la domiciliation ;
- insister sur la mise à jour des coordonnées ;
- proposer des visites systématiques du logement- accompagner le demandeur dans sa démarche et s'assurer de la cohérence de l'offre par rapport à sa demande.

Propositions pour la mixité :

- embaucher de gardiens pour rassurer et créer le lien ;
- embaucher de gardiens pour mieux entretenir le parc ;
- utiliser d'autres indicateurs que les ressources pour favoriser la mixité sociale.

En conclusion, la mixité est regardée sous le prisme des ressources car les autres critères sont considérés comme discriminatoires (*voir le travail mené sur la Ville de Troyes*).

A quel niveau doit-on appliquer la mixité sociale : quartier, immeuble... réflexion à mener localement selon le type de parc, la tension du marché... Il est nécessaire, pour favoriser la mixité, de remettre de l'« humain » et des services dans les quartiers (culture, social, commerces). Des opérations de réhabilitation peuvent être prises comme exemple : dans un même immeuble, vont cohabiter une crèche, des logements pour personnes âgées, des logements sociaux, des locaux pour une association, des commerces au RDC...(Exemple à Nantes).

**Contribution des associations nationales de locataires
regroupant la CNL, La CLCV, l'AFOC et la CSF**

Contribution des associations nationales de locataires regroupant la CNL, La CLCV, l'AFOC et La CSF aux travaux de la commission sur la mixité sociale du Conseil National de l'Habitat

La mixité sociale repose sur de multiples dynamiques dont la production de logements sociaux à loyer abordable conformément à la vocation historique et généraliste du logement social, le renforcement de l'attractivité des quartiers politique de la ville et l'encadrement des loyers du parc privé.

Or, les politiques des gouvernements successifs ont abandonné la volonté de financer le parc social pour satisfaire à la doctrine de l'austérité budgétaire et de réguler le parc privé pour des raisons idéologiques.

A la place nous assistons à la poursuite de la défiscalisation de l'épargne privée pour financer l'investissement locatif du parc privé avec les limites et faiblesses connues par l'ensemble des observateurs depuis plus de trente ans.

Plus graves, des atteintes au droit au maintien dans les lieux du parc social ont lieu, sous couvert d'injonction morale, pour masquer une gestion de la pénurie de logements sociaux dans les territoires tendus.

Plus récemment, le gouvernement d'Edouard Philippe a mené une violente politique budgétaire à l'encontre des bailleurs sociaux, par la baisse des APL et la ponction de plusieurs milliards d'euros dans leurs trésoreries au titre de la RLS, les contraignant ainsi à vendre leur patrimoine pour survivre.

La crise sanitaire et sociale liée à la Covid 19 a mis en relief les graves conséquences de ces politiques. La hausse du prix du logement réduit la capacité des ménages à se loger dignement dans les territoires tendus, entraînant de ce fait l'étalement des zones périurbaines pour répondre à ce besoin. Les difficultés des familles à s'acquitter des postes de dépenses liées au logement et aux transports ont été renforcées durant les périodes de confinement, impactant celles liées à la santé et à l'alimentation pour garantir leur maintien dans les lieux.

Les associations nationales de locataires n'ont eu de cesse de dénoncer ces politiques d'austérité conduisant à la gestion de la pénurie de logements abordables. Elles se sont mobilisées pour soutenir et accompagner les habitants afin de répondre aux problématiques liées à la crise sociale et sanitaire de la Covid-19.

Aussi, la lettre de mission adressée par la Ministre chargée du logement au Président du CNH demandant que le « *conseil réfléchisse .../... à l'introduction d'un nouvel objectif spécifique d'attributions pour ces travailleurs clefs* » relève d'une logique de gestion de la pénurie.

La réponse ne peut consister à définir de nouveaux critères de priorité d'attribution des logements sociaux. Toutes nouvelles catégorisations de public prioritaire excluraient d'autres publics, déjà reconnus prioritaires et en souffrance de réponse à leur demande. Au cours des années précédentes la priorisation des catégories sociales les plus précaires et modestes, légitimes dans leur demandes de logement, a contribué à exclure de fait la population intermédiaire exerçant une activité essentielle à la vie de la nation faute d'une offre suffisante de logements.

Les associations nationales de locataires refusent de porter leur caution à cette démarche, d'autant plus que le nombre logements sociaux agréés en 2020 atteint son seuil le plus bas depuis 15 ans avec seulement 95000 unités.

La cohésion nationale impose une solidarité nationale permettant un aménagement du territoire guidé par l'intérêt général. Or l'Etat en renonçant à financer l'aide à la pierre s'est privé de son pouvoir d'intervention sur l'aménagement du territoire, en l'abandonnant à la satisfaction d'intérêts privés à caractère spéculatif. **La mixité sociale impose des politiques structurelles qui répondent aux principes du droit à la ville et à la santé environnementale.**

Agir pour l'accès et le maintien dans un logement abordable doit s'accompagner d'une série de mesures destinées tant au parc privé qu'au parc social, afin de permettre à chacun de choisir son parcours résidentiel en fonction de ses besoins.

Les associations de locataires appellent l'Etat à mener une politique de « logement pour tous », garante de la mixité sociale dans l'ensemble des territoires par les politiques coercitives et financières suivantes:

- Encadrement des loyers privés et régulation des prix de cession du foncier par une politique fiscale anti-spéculative limitant la rétention,
- Renforcement des obligations sociales et de leurs contrôles, lié à l'investissement locatif,
- Financement massif de l'Aide à la pierre par l'Etat pour la production de logements de catégories PLUS et PLAI,
- Revalorisation des APL et du forfait charges,
- Abrogation de la RLS,
- Abandon de la politique de vente du patrimoine HLM,
- Renforcement de la loi SRU et mise sous tutelle préfectorale des communes déficitaires,

- Sanction à l'encontre des EPCI ne respectant l'obligation de mettre en place la Convention intercommunale du logement (CIL).

Eddie Jacquemart, président de la CNL



A handwritten signature in black ink, appearing to read "Eddie Jacquemart".

Jean Yves Mano, Président de la CLCV



A handwritten signature in black ink, appearing to read "Jean Yves Mano".

David Rousset, Secrétaire Général de l'AFOC



A handwritten signature in black ink, appearing to read "David Rousset".

Romain Biessy, Secrétaire Confédéral de La CSF

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Romain Biessy".



Contribution de SOLIHA

Contribution de SOLIHA au groupe de travail du CNH sur la mixité sociale dans l'habitat

A) Propositions pour garantir la mixité sociale dans les attributions de logements sociaux

Le Gouvernement souhaite donner une réelle effectivité à l'objectif de mixité sociale en renforçant les obligations actuelles, prévues à l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH).

Les propositions qui suivent s'inspirent notamment des travaux que le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées et le Comité de suivi de la loi sur le droit au logement opposable (DALO) mènent actuellement notamment dans le cadre du groupe de travail sur le développement de l'offre de logements.

1. Un suivi partiel de l'atteinte des objectifs d'attributions des logements sociaux aux ménages les plus vulnérables

La réforme des attributions de logements sociaux issue de la loi Egalité et citoyenneté de 2017 a renforcé **les objectifs d'attributions aux publics prioritaires et DALO, à savoir 25%** pour tous les contingents de réservation ainsi que sur le parc non réservé des bailleurs. Une nouvelle obligation d'attributions à hauteur de 25% par an a été créée pour les ménages du premier quartile de ressources de la demande de logement social (ménages du 1^{er} Q). La loi ELAN de 2018 est venue renforcer ce dispositif.

Un suivi de l'atteinte des différents objectifs d'attributions de logements sociaux fixés par les textes en vigueur existe pour le contingent préfectoral au niveau de chaque département. Des études statistiques ont été réalisées par l'Agence nationale du contrôle de logement social (Ancols) pour le contingent d'Action logement et sur les attributions aux ménages du 1^{er} Q.

Les données sont pratiquement inexistantes pour le contingent des collectivités territoriales et le parc non réservé des bailleurs. Ce dernier représente pourtant des volumes de logements importants dans certains départements selon les informations disponibles dans le répertoire du parc locatif social (RPLS).

S'agissant du contingent de réservation des collectivités territoriales comme sur le parc non réservé des bailleurs, aucune donnée n'est rendue publique alors que le système national d'enregistrement de la demande de logement social permet de recenser les attributions par réservataires.

Si le contingent préfectoral est bien mobilisé pour les publics DALO et prioritaires, malgré quelques disparités locales en Ile-de-France et en région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, tel n'est pas le cas du contingent d'Action logement alors que les obligations ont été posées il y a plus de 10 ans. Ainsi, selon une étude statistique de l'Ancols¹ réalisée sur la base de données déclaratives, **l'attribution par Action logement relevant de l'obligation dite DALO** sur l'ensemble des attributions réalisées (à savoir 64 491) dans le parc de ses droits de réservation auprès des organismes d'habitations à loyer modéré ou gérés par ceux-ci **s'établit seulement à 6,9 %** au niveau national en 2018. Au niveau de l'association Foncière logement, il se situe à 10% en 2018.

Par ailleurs, de manière générale, **les données relatives à la mise en œuvre du DALO** publiées chaque année auprès du Comité de suivi montrent que seulement **4% des attributions annuelles de logements sociaux sont réalisées pour les personnes reconnues prioritaires au titre du DALO**.

Pour les ménages du 1^{er} Q, une étude statistique de l'Ancols², montre que **la mise en œuvre de la réforme est lente avec 15,5% des attributions** des 272 000 attributions hors quartiers prioritaires de la Ville (QPV). Seuls 8% des intercommunalités concernées atteignent le seuil des 25%. A Paris, seulement 8% des attributions de logement reviennent aux ménages du 1Q.

A cet égard, la loi prévoit notamment que le Gouvernement publie annuellement les données statistiques relatives à l'application obligations relatives au 1^{er} quartile³.

¹ Ancols, Obligation DALO PEEC 2018 (2020)

² Ancols, Les attributions de logements sociaux en dehors d'un quartier prioritaire aux ménages demandeurs les plus modestes : bilan entre 2017 et 2019 (2020)

³ Article L. 441-1, al. 33 du CCH

Dans un avis du 17 septembre 2019, le Comité de suivi de la loi DALO avait demandé au Gouvernement un bilan des attributions de logements sociaux aux ménages du premier quartile sur la période 2017-2018 ainsi qu'un bilan des attributions de logements sociaux aux publics prioritaires et aux ménages reconnus au titre du DALO.

Il existe aujourd'hui un enjeu important de respect des seuils après la réforme des attributions et à l'occasion du passage à la gestion en flux des contingents de réservation et à la cotation de la demande de logement social.

Proposition n° 1 : Il est demandé que le gouvernement présente annuellement le bilan des attributions de logements sociaux aux ménages du premier quartile ainsi qu'un bilan des attributions de logements sociaux aux publics prioritaires et aux ménages reconnus au titre du DALO, pour tous les contingents de réservation et le parc non réservé des bailleurs et ce à l'échelle de chaque établissement public de coopération intercommunale concerné, de la commune de Paris et de chaque établissement public territorial de la métropole du Grand Paris comme prévu à l'article L 441-1 du CCH.

2. La création de sanctions en cas de non-application des règles d'attribution des logements sociaux aux publics prioritaires, DALO et des ménages du 1Q

Les récentes réformes des attributions de logements sociaux n'ont prévu aucune sanction spécifique pour le non-respect des objectifs. Toutefois, le droit en vigueur prévoit déjà une **sanction pécuniaire au non-respect des règles d'attribution et d'affectation de logements par les organismes** : elle est prévue à l'article L.342-14 du CCH. Cette sanction s'applique plutôt au logement (par exemple non-respect du plafond de ressources). Elle paraît inadaptée aux récentes réformes des attributions des logements sociaux notamment avec la mise en place de la gestion en flux. Par ailleurs, les nouveaux objectifs d'attributions se vérifient de manière annuelle à l'échelle du parc de l'organisme.

Il existe également le **pouvoir de substitution du préfet** pour l'attribution d'un logement social à un ménages prioritaires ou DALO dans le cas d'un refus considéré par le réservataire comme illégitime⁴. Dans cette hypothèse, le préfet se substitue à la commission d'attribution des logements pour décider d'une telle attribution. Le bailleur est ainsi tenu de signer un bail avec le ménage concerné. Toutefois, ce pouvoir de substitution reste inappliqué sur le territoire. Les raisons de ce manque de volonté des préfets sont multiples en particulier le souhait de ne pas dégrader les relations avec les élus impliquant de multiples négociations dans différents domaines.

Compte tenu de la faible application constatée des objectifs d'attributions sur les contingents réservés comme non réservés, il apparaît aujourd'hui nécessaire plus de 10 ans après la loi DALO et 4 ans après l'entrée en vigueur de la loi Egalité et citoyenneté de mettre en place une sanction spécifique en la matière.

C'est pourquoi il est proposé de mettre en place un dispositif de sanction pécuniaire à l'encontre des organismes qui ne respectent pas les objectifs annuels d'attributions. En effet ce sont bien les organismes qui seuls sont en mesure de vérifier que les différents objectifs sont respectés. Ce qui implique que conformément à la lettre de mission de la Ministre au président du CNH que le rôle du bailleur social comme acteur responsable des attributions soit clairement établi par la loi.

Le dispositif prévoirait de créer une sanction pécuniaire spécifique s'agissant du non-respect des objectifs annuels d'attributions par un organisme de logement social. Dans la même logique que le droit en vigueur, un montant plafond de 18 mois de loyer en principal pour chaque attribution annuelle manquante serait fixé. La mise en œuvre serait assurée par le préfet qui pourrait s'appuyer sur l'Ancols. Les organismes disposeraient d'un pouvoir de substitution auprès des réservataires qui ne respecteraient pas les objectifs.

Proposition n° 2 : Il est proposé la création d'une nouvelle catégorie de sanction pour le non-respect des objectifs annuels d'attribution pour les publics prioritaires et DALO ainsi que des objectifs annuels d'attribution pour les ménages du 1Q.

⁴ Article L. 441-2-3 - du CCH – 10ème alinéa

De nombreuses études ou rapports émanant, des Ministères sanitaires et sociaux⁵, de la Cour des Comptes⁶ ou des associations intervenant dans le logement des publics vulnérables⁷ ont montré que l'accès au logement social est de plus en plus difficile pour les ménages aux ressources modestes.

En effet, les refus pour insuffisance de ressources des ménages restent aujourd'hui trop élevés.

Pour faciliter l'accès au logement, plusieurs leviers peuvent être mobilisés et, en particulier, le développement de l'offre de logements abordables comme des aides à la quittance pour diminuer le taux d'effort des ménages aux ressources modestes.

Proposition n° 3 : Il est proposé que le produit des sanctions pécuniaires pour non-respect des objectifs d'attribution finance un fonds d'aide à la quittance pour les ménages dont le taux d'effort ne leur permet pas d'accéder au logement social. Ce fonds pourrait être géré par la CGLLS.

B) Propositions pour que le parc privé contribue mieux à la mixité sociale dans l'habitat et à l'accueil des travailleurs clés

Le parc privé peut apporter, via notamment les dispositifs d'intermédiation locative et le conventionnement des loyers avec l'Anah une solution intéressante pour la mixité sociale dans l'habitat.

Le parc privé, contribue à loger des personnes à revenu modestes si tant est que des loyers modérés y soient pratiqués. D'où l'importance du conventionnement du parc privé, et de l'intermédiation locative par des associations agréées qui garantit que les clauses du conventionnement sont respectées ; L'intermédiation locative consiste en location directe en mandat de gestion via une agence immobilière sociale ou de location à une association qui sous-loue à des populations spécifiques ou quand le niveau de loyers du marché rend quasi impossible la captation de logements avec des loyers sociaux.

Mais le nombre de logements conventionnés par l'Anah stagne à un niveau très faible (environ 6000 logements par an pour les catégories « loyer social » et « loyer très social ») et insuffisant pour peser significativement sur le marché du logement. Solihia propose donc des mesures pour développer ce produit.

1. Augmenter les avantages du propriétaire solidaire, simplifier les démarches de conventionnement, garantir le loyer et les dégradations

- Une Prime à l'Intermédiation Locative (PIL) est distribuée par l'ANAH aux propriétaires qui entrent dans un dispositif d'intermédiation locative. Nous proposons d'étendre la PIL aux zones dans lesquelles elle ne s'applique plus (zone C), d'augmenter son montant pour la rendre plus incitative et de la modular en fonction des besoins sur le territoire (ex : l'augmenter sur les petits logements si le SIAO observe un besoin sur ces logements)
- Nous proposons de mieux financer les associations qui interviennent en intermédiation locative de manière à mieux solvabiliser leur activité et permettre leur développement notamment par la mise en place de prêts haut de bilan
- La garantie des loyers est accordée gratuitement par Visale aux propriétaires qui confient leurs logements en mandat de gestion à une association agréée. VISALE prend également en charge à hauteur de deux mois de loyer les dégradations locatives ce qui est souvent insuffisant : nous demandons que ce plafond soit relevé.

2. Mieux articuler les acteurs

- Faire une campagne de communication nationale sur l'IML.
- Créer des postes de référent logement par département (sous l'autorité du préfet délégué pour l'égalité des chances) pour permettre une acculturation au logement d'abord de tous les acteurs. Une des missions de ce référent serait de coordonner les actions de tous les acteurs (publics et privés) sur le territoire pour rendre le

⁵ Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), 2019, « Conditions et dépenses de logement selon le niveau de vie des ménages », Les Dossiers de la DREES, n°32

⁶ Cour des comptes, Les aides personnelles au logement (2015)

⁷ Rapport inter associatif sur les difficultés d'accès au parc social des ménages à faibles ressources (2020), réunissant le Secours Catholique, ATD Quart Monde, Habitat et Humanisme, la Fondation Abbé Pierre, l'Association DALO, Solidarités nouvelles pour le logement avec l'OFCE et le Lab'URBA (Université Paris Est)

dispositif lisible aux yeux de tous.

C) L'accueil des travailleurs clés

Pour ce qui concerne les travailleurs clés, si le parc social peut leur apporter des solutions pour diminuer le trajets domicile travail, les contraintes qui pèsent sur ce parc dans les zones tendues rendent difficile une action d'ampleur en leur faveur. C'est pourquoi on pourrait imaginer le recours au parc privé qui par sa localisation diffuse notamment dans les centres des agglomérations correspond à la cible recherchée.

Pour cela nous proposons de mobiliser l'intermédiation locative et ses opérateurs pour capter et loger ces travailleurs dans le cadre de conventions avec les employeurs.

Dans les zones tendues un dispositif de type Solibail (avec prise en charge d'une partie du loyer pour que le taux d'effort reste acceptable) serait souhaitable.

Il nous semble que les coûts de fonctionnement de ces dispositifs pourraient être pris en charge par l'employeur (rémunération de l'association pour la captation et éventuellement la gestion et prise en charge d'une partie du loyer en zone tendue).

Enfin, on pourrait mettre en place, pour les travailleurs clés qui ont des ressources supérieures aux plafonds du logement social classique, un contingent spécifique d'attributions qui leur soit dédié dans les PLS (quand les préfets n'ont pas conclu de convention de réservation, ce qui est fréquent) ainsi que dans les logements intermédiaires ou les logements bénéficiant de l'avantage fiscal Pinel. Ce qui nécessite sans doute une mesure législative pour que cela s'applique au parc existant où de telles réservations n'ont pas été prévues.

Contribution de la fédération Droit Au Logement

Propositions de la fédération Droit Au Logement pour améliorer l'attribution des logements sociaux dans ce contexte de pénurie de logements abordables, dans le cadre du projet de loi 4D et lutter contre la crise du logement

Droit Au Logement constate avec inquiétudes, que la situation du logement des ménages modestes se dégrade, particulièrement dans les zones tendues où, en l'absence de politique de régulation du marché immobilier et du marché locatif, le coût du logement pour les locataires et les accédants modestes est devenu inabordable.

Parmi les indicateurs, le nombre de sans logis, c'est à dire de personnes sans domicile propre, mais aussi de sans abris, hébergés ou non est en hausse constante, tout comme les expulsions locatives même si 2020 a été une heureuse parenthèse dans un triste contexte.

Le chiffre de près de 20 000 expulsions en 2019, enfin rendu public par la ministre du logement le 12 janvier à l'Assemblée, annonce une hausse de près de 25% par rapport à 2018 et prépare une augmentation vertigineuse pour 2021 si le gouvernement ne suspend pas les expulsions.

Les profits disproportionnés tirés du logement cher par les milieux de l'immobilier d'un côté et la collectivité publique de l'autre, produisent du sans abrisme encore et encore, du mal logement, des discriminations socio-urbaines et de la concurrence pour accéder au logement social dans les zones tendues. Ces maux s'aggraveront de plus en plus vite si la politique du logement continue de privilégier les profits, la spéculation et le rendement à court terme.

Dans un tel contexte, faire de la mixité sociale dans l'attribution des logements sociaux une réforme prioritaire est un non sens, car leur nombre est insuffisant. De surcroit, les loyers HLM y sont de plus en plus chers du fait de la spéculation foncière, de la brutale amputation des APL et de l'élimination des aides à la pierre. Les HLM sont sous la menace d'une marchandisation, et sont contraints dès à présent de vendre des logements sociaux, et d'en démolir. La production est en baisse.

En effet, le parc locatif social représente près de 18% des résidences principales (y compris le parc des SEM) et le secteur locatif privé 23%.

Sauf à augmenter la part de logements sociaux jusqu'à 30% dans les zones tendues, et en parallèle encadrer sérieusement le secteur locatif privé, l'offre de logement décent et abordable restera toujours insuffisante pour le tiers des ménages les moins riches de notre pays. C'est une perspective insoutenable.

La demande de logements sociaux se montait déjà fin 2019 à 1,4 millions de demandes (hors demande de mutation), dont 508 000 en île de France, tandis que 466 000 logements sociaux avaient été attribués dans l'année, dont seulement 73 000 en île de France.

Une nouvelle réforme des attributions peut renforcer la concurrence entre catégories de demandeurs HLM, éliminer les ménages les plus fragiles et nourrir les frustrations.

La territorialisation remettrait la politique d'attributions aux mains d'acteurs locaux qui priorisent, sauf exception, la recherche d'une prospérité territoriale plutôt que la solidarité, et souhaitent en conséquence loger sur leur territoire les catégories sociales moyennes et aisées plutôt que les catégories populaires et les ménages les moins riches, comme le démontrent les politiques d'urbanisme. En aucun cas, l'État ne doit donc se désengager d'une part de la gestion de

son contingent, du contrôle du bon respect des objectifs fixés par la loi et des moyens de sanction si besoin, lesquels nécessitent manifestement d'être renforcés...

Par ailleurs DAL constate que **la dématérialisation de la demande HLM** commence à poser de sérieux problèmes, pour les ménages confrontés à l'exclusion numérique, qui touche environ 20% de la population, à mesure que les guichets physiques de demande disparaissent. Il y a lieu de cesser ce processus de fermeture des guichet, compte tenu des obligations de plus en plus importantes de mise à jour et de justifications imposées aux demandeurs.

De nombreuses lois ont été adoptées ces 30 dernières années pour protéger tout à la fois les locataires mais aussi les mal logés et les sans logis, mais elles ne sont pas ou mal appliquées, particulièrement dans le secteur privé¹, mais aussi à l'égard des prioritaires DALO.

Les différentes priorités dans les attributions HLM :

- **La loi DALO**, dont on sait, en sus du durcissement des COMED, que les droits de réservation prévus par la loi ne sont pas mis en œuvre, notamment le quart des attributions par réservataires et que les sanction préfectorales ne sont pas appliquées. La loi DALO et ses améliorations, fruit des combats des mal logés et des associations, a créé un nouveau droit et un nouveau volet de la protection sociale. Les dispositions adoptées dans la loi EC ne doivent pas être remises en cause, sauf à faire régresser un droit social programmatique constitutionnel, dont le droit au logement est une des composantes, selon le Conseil Constitutionnel (CF 27 janvier 1995). On notera qu'elle vise les personnes sans logis, ou connaissant des conditions de logement dégradées, sans considération de revenu, parmi lesquels beaucoup ont un emploi dans un secteur essentiel à l'économie.
- **les prioritaires communs**, dont la liste s'allonge à mesure que le marché locatif et immobilier renchérit sont censées bénéficier d'un niveau d'attributions élevé. Ils sont placés derrière les prioritaires DALO en terme de priorité puisque la situation de ces derniers a été validée par une commission.
- **La cotation de la demande** : Si celle ci semble efficace à Rennes ou la municipalité mène depuis 50 ans une politique de captation du foncier à des fins sociales, elle est inopérante à Paris, voire contre productive². Elle interroge dans les zones tendues en général. Nous sommes défavorables à la généralisation de ce dispositif, d'autant plus que le DALO n'est pas coté, et qu'il n'entraîne aucune contrainte pour les réservataires.
- **Le 1^{er} quartile des demandeurs HLM** : devant représenter un quart des attributions, hors QPV. On devrait donc les retrouver dans les attributions des différents réservataires, ce qui est loin d'être le cas. DAL avait souhaité lors des débat de la loi EC que l'on organise un répartition équilibrée des attributions par quartile de revenus, afin justement de ne pas écarter les petits salariés, qui constituent la grande masse des demandeurs HLM.
- **Les accords collectifs départementaux** qui visent à loger les personnes en insertion professionnelle, et devraient donc être intégrés dans les autres dispositifs

¹ L'encadrement des loyers, le gel des loyers à la relocation, le respect des normes de décence, qui auraient dû limiter la hausse des loyers et des prix immobiliers ne sont dotées d'aucun instrument de contrôle et de sanction publique, laissant le locataire seul face à son bailleur, en situation d'infériorité écrasante. Ceci explique aussi pourquoi les loyers ont continué à augmenter au delà de l'inflation depuis 2014. On notera que la ville de Berlin a mis en place fin novembre 2020 un encadrement des loyers privés, situé entre 6 et 12€ le m², sanctionnable jusqu'à 500 000€ par un service municipal, à partir d'une simple déclaration.

² Une note de l'APUR de janvier 2017 indique que 44% des bénéficiaires d'une attribution avaient moins de 10 points de cotation et 22% entre 10 et 20 points. La cotation ne profite donc pas aux ménages les plus mal lotis :

<https://www.apur.org/fr/nos-travaux/acces-logement-social-paris-2015> - Voir page 44

- **Le logement d'abord**, qui ouvre un droit de réservation aux organismes d'accompagnement social pour les personnes sans logis hébergées. Ce dispositif présente toutefois 2 défauts : la sélection des bénéficiaires est faite par les organismes eux même, au risque de créer des décisions arbitraires, et il s'agit en réalité de sous statuts locatifs, qui ne garantissent pas la stabilité du logement aux bénéficiaires.
- **Les salariés indispensables** : Le Gouvernement souhaite renforcer l'attribution des HLM aux salariés « indispensables », la crise sanitaire a en effet montré que les petits salariés connaissent non seulement des niveaux de salaire faibles, des conditions de travail difficiles mais aussi des conditions de logement dégradées. Il ya donc lieu de les prendre en considération, notamment via un mécanisme d'attribution équilibré par quartile pour éviter que la grande part des attributions échoient au quartile de revenu les plus élevé.

Les attributions ne peuvent être laissées aux mains des collectivités territoriales, sans un renforcement du contrôle et des sanctions par l'état sauf à encourager la gentrification des métropoles et des zones tendues, vider de son contenu la loi SRU, aggraver à l'extrême la crise du logement et les inégalités sociales et urbaines.

La loi DALO doit être renforcée en vue de son application effective.

Les politiques du logement doivent au plus vite s'orienter vers des mesures pour contrer la spéculation, la cherté du logement, les expulsions, le désengagement de l'état et respecter le droit à un logement décent, stable et abordable pour chacun.e.

Après l'alimentation, le logement est un besoin primordial.

Propositions de la fédération DAL :

1. renforcer le contrôle et les sanctions en cas de non respect des règles existantes, particulièrement la loi DALO, et le relogement du 1^{er} quartile de revenus hors QPV :
 - a. instituer une sanction financière de l'ordre de 5000 € par logement manquant dans les bilans d'attribution affectée au renforcement des fonctionnaires des DDTE chargés du contrôle des attributions, du logement indigne et de la réquisition, et à la production de PLAI
 - b. étendre l'attribution unique et la substitution à la commission d'attribution par le préfet à la désignation sur les contingents des réservataires.
 - c. clarifier les modalités de transmission des bilans d'attribution
 - d. Simplifier l'activation des sanctions préfectorales (attribution d'office et substitution à la commission d'attribution), si la pénalité financière est insuffisante, et l'étendre aux réservataires
2. Mettre en place une obligation de répartition équilibrée des attributions par quartile de revenu et par contingent et ne pas remplacer le taux d'effort par le reste à vivre ;
3. Suspendre :
 - a. la généralisation de la cotation de la demande HLM

- b. la fermeture des guichets de demandes HLM ;
 - c. la régionalisation des attributions en Ile de France ?;
4. Renforcer les droits des demandeurs prioritaires DALO :
- a. Attribuer l'astreinte au demandeur ;
 - b. activer automatiquement une attribution d'office au 3^e refus des commissions d'attribution ;
 - c. prévoir une procédure de recours du demandeur ;
5. Renforcer la mixité sociale :
- a. Porter à 30% l'obligation de production de logement sociaux dans les zones tendues d'ici 2030 ;
 - b. porter à 3 milliards d'euros les aides à la pierre afin de financer 200 000 vrais logements sociaux chaque année ;
 - c. Taxer les plus values immobilières et foncières tirées des politiques d'urbanisme
 - d. Rétablir les APL et supprimer la RLS ;
 - e. Suspendre les démolitions de HLM qui conduisent à la gentrification des quartiers populaires et à diminuer le nombre de logements abordable ;
 - f. Encadrer à la baisse les loyers rivés au niveau de l'agglomération, interdire les congés ventes ;
 - g. Créer une police intercommunale du logement pour faire respecter les droits des locataires (gel des loyers, logement décent, contrôle de surface ...) et fixer des sanctions financières ;
 - h. Suspendre les expulsions faute de relogement des ménages modestes ;
 - i. Réquisitionner les logements vacants pour les sans logis, selon l'ordonnance de 45 et supprimer les moyens pour les gros propriétaires d'échapper à la réquisition avec attributaire ;
 - j. Renforcer en moyens humains les DDTE, en vue de mettre en oeuvre une politique du logement abordable, pour loger toute la population et assurer la mission de contrôle ;
 - k. Reprendre possession progressivement du foncier urbain ;

Paris le 14 janvier 2020

Contribution d'ATD Quart Monde

Conseil National de l'Habitat : janvier 2021



Propositions d'ATD Quart Monde en faveur de la mixité sociale

Le but d'ATD Quart Monde est **d'éradiquer la misère pour permettre à tous de vivre à égale dignité.**

Quelques chiffres :

Fin 2018 (données FAP) :

2.113.000 demandeurs de logement social dont 702.000 déjà dans le parc social
466.400 demandes ont abouti, soit 22 % des demandes

Total du parc social : 5.000.000 logements

Croissance annuelle du parc : 90.000

Au 4 mars 2020, selon le rapport du Comité de suivi DALO, il reste « 71.713 naufragés du DALO en attente d'un logement depuis un à onze ans »

Comment faire des propositions concrètes d'attribution dans ce contexte de pénurie de logements ?
Un certain nombre de membres du CNH ont d'ailleurs souligné l'incohérence de cette démarche.

Concentrons donc nos efforts en faveur de ceux qui sont le plus en difficulté.

1^{ère} proposition : Appliquer la loi : exiger le strict respect de l'attribution de 25 % de logement au premier quartile de ressources.

En 2019 seules 8 % des communes atteignaient ces 25 %.

Prévoir des incitations, voire des sanctions, en cas de non-respect de la loi.

2^{ème} proposition : prévoir une proportion plus élevée de construction de PLAI (supérieure à 30 %), dans les territoires qui en manquent, notamment en augmentant les subventions pour la construction de ce type de logement.

Actuellement ainsi que relevé par la Cour des comptes, le logement social ne bénéficie pas aux plus démunis.

3^{ème} proposition : Pour que les bailleurs sociaux équilibrent leur budget et acceptent de louer aux plus précaires, prévoir des APL substantielles en faveur des locataires du 1^{er} quartile, ou fixer le montant du loyer en fonction du revenus du locataire, une subvention venant compenser le manque à gagner du bailleur.

Contribution de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU)

Propositions de l'ANRU à l'attention de la commission mixité du CNH dans le cadre du PJL « 4D »

L'ANRU est engagée avec ses partenaires nationaux dans le pilotage de programmes de renouvellement urbain visant à limiter les phénomènes de concentration territoriale des populations les plus en difficulté, au travers de projets pilotés par les EPCI visant à transformer profondément les QPV et déconcentrer le parc social à l'échelle des agglomérations. Les stratégies d'attribution et de relogement sont aujourd'hui des dimensions clé pour la qualité des projets. Aussi, l'ANRU souhaite faire les propositions suivantes pour améliorer les dispositions du CCH en faveur de la mixité sociale, en complément de la DHUP et de l'USH.

1. Conforter le rôle central des EPCI dans le pilotage d'une politique locale de mixité sociale et leur confier une responsabilité explicite de lutte contre la ségrégation sociale et territoriale

Plusieurs conséquences sont à tirer de cette compétence :

- La mixité doit être abordée comme relevant d'une politique globale articulant des interventions sur :
 - o l'offre de logement : développement, restructuration et requalification du parc social et privé à l'échelle de l'EPCI et dans les QPV ;
 - o la gestion de la demande et les attributions de logements sociaux ;
 - o les politiques locales (éducation, insertion/emploi, gestion et sûreté urbaine, mobilités etc.).
- En conséquence, la politique de mixité sociale et de lutte contre la ségrégation sociale et territoriale relève des EPCI qui disposent de plusieurs compétences pour y concourir (aménagement, urbanisme, transports, politique de la ville, gestion de la demande et des attributions etc.). La mise en œuvre de cette politique s'exprime à travers des objectifs de rééquilibrage de l'occupation sociale du territoire, auxquels contribue l'ensemble des politiques intercommunales (PLH, PLUI, CIA, PDU, etc.). Concernant les politiques d'attribution, dont les EPCI sont les chefs de file, la responsabilité est partagée avec les bailleurs sociaux, les réservataires et l'Etat.
- Les objectifs de rééquilibrage s'appuient sur des indicateurs de mesure de la concentration territoriale des différents niveaux socio-économiques de la population. Ces indicateurs permettent aux EPCI d'adopter des objectifs pluriannuels de réduction des écarts adaptés à leur situation, et mesurer les effets des politiques conduites. Des travaux sont en cours avec l'INSEE et France stratégie pour outiller les EPCI dans l'exercice d'une responsabilité qui pourrait être explicitement reconnue aux EPCI de lutte contre la ségrégation sociale et territoriale.
- La transversalité entre les services de l'Etat, et notamment les DDT(M)/DDCS doit être réaffirmée pour positionner l'Etat dans un rôle d'accompagnement de la réforme des attributions auprès des EPCI et de leurs partenaires et incarner une vision globale entre mixité sociale et droit au logement.

2. Maintenir le principe d'objectifs d'attributions hors et en QPV, en réaffirmant l'exigence de leur nécessaire complémentarité dans une logique de rééquilibrage territorial¹ et en adaptant le cadre réglementaire aux contextes des territoires (qualification du parc social², caractéristiques de la demande etc.) :

- **Réintroduire la possibilité de moduler l'objectif d'attributions hors QPV**, en permettant aux territoires de définir une progression négociée localement par rapport à la situation de départ, à l'offre sociale à bas loyer accessible localement et aux caractéristiques de la demande, selon des périodes qui pourraient être calées sur celles des périodes triennales SRU (cf. lien avec les travaux en cours sur la SRU) ;

¹ Ne pas se focaliser sur l'objectif hors QPV, mais porter une exigence sur les objectifs hors QPV et en QPV et communiquer sur les résultats nationaux aux deux échelles

² Catégorisation des résidences au regard de leur fragilité et des besoins de rééquilibrage de l'occupation sociale

- **Adapter l'objectif d'attributions en QPV** : supprimer la référence au taux de 50% des attributions aux demandeurs des trois quartiles supérieurs, largement dépassé dans la réalité des attributions, définir une cible à atteindre à partir de la qualification du parc et des leviers du NPNRU, notamment en matière de stratégie habitat, en la territorialisant le cas échéant sur les résidences et secteurs où l'occupation sociale est susceptible d'être rééquilibrée.
 - **Assortir les objectifs d'attributions hors QPV et en QPV de la mise en place d'un plan d'actions pluriannuel**, qui cible des leviers d'interventions complémentaires (offre de logement, gestion de la demande et des attributions, politiques locales) et des modalités de pilotage, mise en œuvre, suivi et évaluation, en contrepartie de la mise en place de sanctions ;
 - **Encourager la définition locale d'objectifs d'attributions complémentaires aux objectifs règlementaires**, basés sur les indicateurs de mixité sociale et de concentration sociale et territoriale retenus localement (exemple : attributions aux ménages relevant des deux premiers quartiles de ressources, à des publics en situation d'emploi, etc.)
3. **Faciliter l'application de la gestion en flux pour la mise en œuvre du relogement et le rééquilibrage de l'occupation sociale dans les QPV en NPNRU :**
- **Faciliter la mise en œuvre du relogement :**
 - o Appliquer la cotation spécifique aux ménages à reloger (conditions spécifiques aujourd'hui possibles pour les mutations) ;
 - o Préciser les règles de passage en CALEOL des ménages à reloger
4. **Mettre en place une instance de suivi de la mixité sociale à l'échelle nationale, dans le cadre de la réforme des attributions associant l'ANRU en tant qu'opérateur national :**
- Reprise du club des acteurs de la réforme des attributions, auquel l'ANRU souhaite contribuer pour dialoguer avec les territoires sur leurs stratégies relogement et attributions sur les QPV NPNRU.
 - Rendre accessible le fichier SNE à l'ANRU (suivi de l'occupation sociale sur les 480 QPV en NPNRU).

Contribution de la Fédération des Offices Publics de l'Habitat



« LA QUESTION DE LA MIXITÉ SOCIALE »

PROPOSITIONS DE LA FEDERATION DES OFFICES PUBLICS DE L'HABITAT AU CNH

Ces propositions sont issues de groupes de travail regroupant des présidents et directeurs généraux d'OPH et de représentants de collectivités locales, réunis en décembre 2020 et janvier 2021.

I- *Introduction : rappel de quelques fondamentaux*

1- « Sans logement disponible, aucune attribution n'est possible »

- **Les attributions de logements locatifs sociaux prises isolément représentent un faible levier au regard de l'ambition de mixité.** On rappellera que c'est également l'inadaptation du parc privé qui parfois dégradent la mixité sociale dans un quartier ; *in fine*, le parc locatif social représente moins de 20 % des résidences principales. Par ailleurs, et avec les meilleures intentions du monde, sans logements sociaux disponibles en nombre suffisant, la fluidité dans les attributions sera difficile à atteindre.
- **La priorité en matière de recherche de mixité doit donc être donnée à la construction massive de logements,** et plus particulièrement de logements locatifs sociaux, sur un temps long. On rappellera, les comptes du logement 2019 l'ont encore montré, que le secteur du logement rapporte beaucoup plus qu'il ne coûte : les aides au logement - prestations d'aide au logement, subventions d'exploitation et d'investissement, avantages de taux et avantages fiscaux - ont atteint 38,5 milliards d'euros en 2019 alors que les prélèvements relatifs au logement sont estimés à 80,6 milliards d'euros.
- L'objectif est donc bien de permettre la production d'une offre massive de logements abordables à 5 euros le m² mais également une offre massive de PLUS voire de PLS et de PLI sur les marchés les plus tendus pour désengorger le parc existant et faciliter les parcours résidentiels. Il s'agit bien également de réaffirmer **la vocation généraliste du parc social** qui ne saurait se cantonner à se spécialiser dans l'accueil des plus précaires, ce qui serait mortifère pour ce secteur et *in fine* agraverait les concentrations de populations modestes.

Propositions :

- **Faciliter l'accès au foncier** des organismes Hlm et minorer son coût par des réformes d'ampleur et structurelles (fiscalité des plus-values, libération rapide et massive de terrains publics, renforcement des EPF / EPFL, ...).
- **Augmenter les financements** du FNAP sur le budget de l'Etat et d'Action Logement sur la construction neuve, baisser le taux de TVA applicable aux travaux de construction neuve, compenser totalement aux collectivités locales les exonérations et abattements de TFPB.



2- « Pour agir, il faut d'abord connaître puis disposer d'outils adaptés »

- **Les acteurs locaux doivent disposer d'informations fiables concernant la demande de logement social et l'occupation du parc**, préalable indispensable à tout diagnostic solide puis à la définition d'orientations d'attribution devant permettre un rééquilibrage de l'occupation du parc social et la mise en place de dispositifs de cotation pertinents dans le cadre des CIL.
- Actuellement, les informations contenues dans le SNE ne peuvent pas être exploitées en l'état et nécessitent un travail important de vérification par les chargés de clientèles avant les Caleol, en particulier en ce qui concerne le niveau de ressources des ménages.
- Le même problème de fiabilité des données est rencontré pour les enquêtes OPS, qui alimentent l'observatoire de l'occupation sociale.
- **La mise en œuvre de la réforme des attributions se heurte par ailleurs à des difficultés techniques liées aux besoins d'amélioration des outils informatiques existants ou encore au besoin de développement de nouvelles fonctionnalités** (pour suivre les objectifs quantitatifs d'attribution fixés par la loi et par les CIL, pour faciliter le rapprochement de l'offre et de la demande, pour produire des statistiques annuelles sur les attributions, etc).

Propositions

- **Encourager**, sous forme par exemple d'appels à manifestation d'intérêt nationaux et via le dispositif d'AMO proposé plus loin aux EPCI demandeurs (cf infra), **le développement des fichiers de gestion partagée locaux et la mutualisation de moyens** entre acteurs pour fiabiliser les informations saisies par les demandeurs. Cette solution est à privilégier car ce sont les EPCI qui sont au plus près de la connaissance précise des besoins et qui *in fine* fixent les objectifs.
- **Pour les EPCI qui ne peuvent ou veulent développer des fichiers partagés, il est essentiel de revoir fondamentalement le SNE :**
 - Une interface est indispensable avec Sylo pour identifier les ménages prioritaires
 - Il est nécessaire d'importer dans le SNE les données fournies dans les commissions DALO
 - Il faut croiser les données des administrations publiques de la CAF et des impôts dans le respect du RGPD pour fiabiliser la donnée « revenus »
 - Il convient également de savoir croiser le SNE avec les données avec le RPLS qui lui-même est à fiabiliser
 - Le formulaire Cerfa du SNE est à modifier pour introduire une nouvelle information, celle sur les personnels clés (profession précise, notion qui est en passe d'être supprimée du nouveau formulaire, lieu de travail, secteur d'activité, employeur)
 - Des mécanismes de contrôle automatisé des informations sont à introduire dans le SNE lors de leur saisie.
- **Par ailleurs, il convient de revoir fondamentalement l'OPS** : simplifier le questionnaire de l'enquête, les modes de collecte des informations, les pénalités s'appliquant aux ménages mais aussi aux bailleurs qui ne sont pas assez vigilants en ce qui concerne le taux de remplissage.



II- Les mesures proposées en matière d'attributions

1- Le rôle des CIL doit être conforté mais leurs objectifs doivent être repensés de façon plus opérationnelle

- **La création des CIL est une avancée qui permet de partager entre acteurs locaux un diagnostic sur les principales caractéristiques de l'occupation du parc social et privé, d'identifier les grands enjeux en matière de rééquilibrage et « de se poser les bonnes questions ».**
- **Le pilotage des CIL à l'échelon intercommunal des politiques d'attribution doit être préservé.** La question est en effet éminemment locale.
- **Mais les dispositifs – et notamment les CIA - sont trop complexes, trop pointilleux dans leur niveau d'exigence et mettent en tension les acteurs.** Ce n'est pas un hasard si au 30 octobre 2020, sur les 421 territoires concernés, seuls 98 disposent d'une CIA. On ne saurait imputer ces retards à la mauvaise volonté des collectivités locales ou des bailleurs et leur infliger des pénalités pour faire avancer les choses. Et d'autant moins que les bailleurs sont très loin d'avoir la main sur les attributions (20 % au mieux dans les territoires tendus).
- Plus que la mise en place de pénalités ou de dispositifs encore renforcés pour les territoires en retard, **c'est l'esprit des textes qui doit changer, « la façon de faire » dans un souci de simplicité et de pragmatisme.** Ce souci de simplicité est d'autant plus nécessaire que l'Etat local qui s'est largement retiré des territoires, n'a plus les moyens d'assurer pleinement son rôle dans la mise en œuvre des réformes.

Propositions :

- **Prendre le temps de concevoir et mettre en œuvre la réforme de la cotation et de la gestion en flux** pour mieux les préparer, en la repoussant au-delà des dates prévues. De très nombreuses conventions de réservation sont en effet à remettre à plat et cela demande un travail partenarial important ; celui-ci est également nécessaire pour objectiver les situations locales puis aboutir à des CIA qui permettront d'y voir plus clair sur les priorités à fixer en matière de cotation.
- Dans cet esprit et dans ce laps de temps supplémentaire, compte tenu du degré de maturité et d'expertise très variable des EPCI sur les dispositifs éminemment complexes que sont la gestion de la demande et des attributions, et parce que l'Etat local n'a plus les moyens suffisants, il est préconisé que soient mises en place, via l'Agence nationale de cohésion des territoires, des **missions d'AMO auprès des EPCI** pour les aider à mettre en place les CIL, les CIA, les systèmes de cotation, de gestion en flux, ..., faire de la pédagogie sur les réformes, les expériences développées ailleurs, ... L'Agence nationale de cohésion des territoires pourrait ainsi, après appel d'offres, sélectionner une short-list de bureaux d'études qui seraient mis à disposition des EPCI qui en feraient la demande. On notera que ce rôle d'AMO – qui est à conforter – est déjà mené par certains conseils départementaux en faveur des EPCI peu outillés dans les territoires détendus.
- Dans le cadre des démarches partenariales et des CIA, donner aux acteurs et en premier lieu aux services de l'Etat la consigne, via une circulaire, que l'on doit **savoir se contenter d'objectifs cibles de peuplement et de production par grands territoires uniquement** (supra communal) **avec quelques grands indicateurs** (% de ménages touchant des revenus de transfert, % de ménages dont le titulaire du bail a plus de 65 ans, % de familles monoparentales, % de ménages avec des enfants de plus de 15 ans, par exemple). Il revient aux EPCI de déterminer s'ils souhaitent aller plus loin.
- **Fixer systématiquement les objectifs d'attribution par bailleur**, notamment hors QPV, dans une logique d'efficacité et d'équité en ce qui concerne notamment l'accueil des ménages fragiles, en ajustant ces objectifs



en fonction du diagnostic initial partagé. Les situations de départ sont en effet encore très souvent disparates entre bailleurs.

- En lien avec le point précédent, réintroduire **la possibilité pour les EPCI**, globalement et par bailleur, **d'ajuster le taux de 25 % d'attribution** annuelles suivies de baux signés aux ménages relevant du 1er quartile ou relogés dans le cadre d'un PRU hors QPV afin de tenir compte des réalités locales et de ne pas créer des ghettos hors QPV. Il convient par ailleurs d'ajuster le mode de calcul du premier quartile afin qu'il soit fait à l'échelle des EPCI ou des EPT et de fiabiliser la définition du revenu afin de ne pas oublier différentes prestations.
- **Donner la possibilité aux EPCI d'ajuster la règle d'au moins 50 %** (globalement et par bailleur) **des attributions annuelles de logements situés dans les QPV** qui doivent être consacrés à des demandeurs autres que ceux du premier quartile de ressources, pour s'adapter aux réalités locales.

2- Répondre aux besoins des travailleurs clé

- La notion de travailleurs clé doit être préalablement explicitée. La réflexion à conduire doit par ailleurs être élargie à l'identification de l'ensemble des mesures à prendre pour favoriser le logement de cette catégorie particulière de demandeurs, au-delà de la seule question des politiques d'attribution. Il existe en effet un risque de se contenter de la seule création d'une catégorie supplémentaire de demandeurs prioritaires parmi les nombreuses que compte déjà l'article L 441-1 du CCH, sachant que le constat est déjà posé de l'inflation constante du nombre de catégories de ménages prioritaires (sans compter les personnes qui bénéficient d'une décision favorable au titre du Dalo) et surtout de l'absence de hiérarchisation des critères de priorité entre eux.

Propositions :

- **Objectiver la notion de travailleurs clés** en se basant notamment sur une étude récente réalisée par la Fédération des OPH sur l'Île-de-France (type de métiers concernés, combien sont-ils, quels sont leur plafond de ressources, où habitent-ils aujourd'hui, avec quel statut d'occupation, à quelle distance de leur lieu de travail, ...).
- **Etudier l'ajustement des conditions d'éligibilité au logement social** (dérogations possibles aux plafonds de ressources, SLS revisité) pour les personnels clés.
- **Modifier le formulaire Cerfa** pour introduire les informations nécessaires sur les personnels clés (cf supra)
- **Laisser aux CIL la faculté de définir les objectifs d'attribution aux travailleurs clé et la décision d'intégrer ou non aux dispositifs de cotation** de la demande mis en place dans le cadre des PPGDID, la question des personnels clés. Seul le local peut en effet apprécier la spécificité, l'importance et la durabilité du besoin.
- **Développer l'offre nouvelle à destination des personnels clés** (cf supra ; mesures foncières, TVA réduite sur les travaux de construction, aides financières à la production, compensation de la TFPB pour les collectivités locales, ...).
- **Favoriser le développement de bourses d'échanges** avec un regard particulier porté aux travailleurs clés, sous forme par exemple d'appels à manifestation d'intérêt nationaux.



3- Propositions particulières pour les territoires détendus

- Les lois et règlements sont conçus pour s'appliquer, très logiquement, sur l'ensemble du territoire national. **En matière de logement, les lois et les règlements sont largement imaginés sous le prisme des « grandes métropoles » qui sont caractérisées par une forte tension des marchés** ; la demande y est importante et alimentée notamment par des soldes migratoires positifs, les populations sont jeunes avec de gros gisements de décohabitation, la vacance est faible, les prix sont élevés, les collectivités locales sont souvent structurées avec des moyens d'expertise et en ingénierie importants, il existe une pluralité d'opérateurs immobiliers / aménageurs / prestataires de service, ... Sur les territoires dits détendus, la problématique est inverse : la demande est faible (on compte parfois 1 demande pour 6 attributions de logement), les populations sont vieillissantes, la vacance et la rotation peuvent être très importantes, les loyers du logement privé sont parfois proches de ceux du parc social, les collectivités locales sont souvent peu outillées et l'OLS est parfois le seul opérateur de la place.
- **La Loi 4D et particulièrement son volet « différenciation » peut être une occasion unique pour adapter la loi et la règle aux problématiques des territoires détendus.** En matière de demande et d'attributions, il s'agit là de donner aux opérateurs des règles simples de gestion locative pour leur permettre de s'adapter très rapidement à une demande qui a de très larges choix et pour éviter de construire des outils très complexes, chers et *in fine* inutiles.
- Deux remarques préliminaires à nos préconisations sont à noter :
 - Nonobstant les défauts inhérents à tout classement, il a été retenu ici comme territoires dits détendus, ceux classés en zone B2 et C. Les indicateurs de demande, de gestion locative, de prix de cession, ... y sont en effet très différents de ceux constatés en zone A/A bis ou B1. C'est au surplus une règle pratique et précise pour amender des textes de loi.
 - Les préconisations sont basées sur le volontariat des EPCI pour activer ou non telle mesure. C'est certainement la meilleure voie pour s'adapter finement aux enjeux locaux (et en cela pour moduler d'une certaine façon les limites du zonage) et à la volonté des acteurs de s'emparer ou non de tel sujet selon les réalités du terrain.
- Sur les territoires détendus (en zone B2 et C, sur le territoire des EPCI tenus de se doter d'un PLH ou ayant la compétence habitat), pour une meilleure adaptation aux demandes des clientèles où les possibilités de choix sont multiples pour les ménages, pour parvenir à capter puis fidéliser des clientèles « classes moyennes », il est ainsi préconisé :
 - **De laisser la possibilité pour les EPCI de déroger aux plafonds de ressources**, dans certaines limites à définir (leur augmentation permettrait de capter par exemple certains travailleurs clé comme les fonctionnaires d'Etat, territoriaux, de la fonction hospitalière).
 - **La suppression du SLS**, sauf volonté contraire de l'EPCI, **sur tout ou partie des territoires couverts par un PLH**.
 - **De pouvoir déroger aux règles d'attribution** (pluralité de candidatures) **et de sous-occupation lorsqu'on a moins de deux demandes pour un logement attribué** (ratio à constater dans le système de location choisie ou le SNE).
 - **La liberté pour l'EPCI d'activer ou non la règle d'attribution au 1er quartile hors QPV et de moduler le taux de 25 %.** Idem en ce qui concerne la règle d'au moins 50 % (globalement et par bailleur) des attributions annuelles de logements situés dans les QPV.
 - **La liberté pour l'EPCI de décider d'activer ou non le système de cotation de la demande.**



- **La liberté pour l'EPCI de décider d'activer ou non le système de gestion en flux.**
- Là encore, compte tenu du degré de maturité et d'expertise des EPCI encore plus perfectible sur les territoires détendus et parce que l'Etat local y a encore moins de moyens, il est préconisé que soient mises en place, via l'Agence nationale de cohésion des territoires, des **missions d'AMO auprès des EPCI** pour les aider à mettre en place les CIL, les CIA, les systèmes de cotation, de gestion en flux, ..., faire de la pédagogie sur les réformes, les expériences développées ailleurs, ...



Contribution de l'UNIOPSS

Propositions de l'UNIOPSS

Réforme de la politique des loyers dans le parc social

Rappel du contexte :

Dans le cadre de la loi ELAN, publiée le 24 novembre 2018, il a été inscrit à l'article 88 que le gouvernement était habilité à prendre, par voie d'ordonnances, dans un délai de 6 mois à compter de la promulgation de la loi, des mesures notamment en matière de nouvelle politique des loyers.

Il est précisé que, concernant la nouvelle politique des loyers, le but est de permettre aux organismes HLM, à titre expérimental, de mettre en œuvre une politique des loyers qui prenne mieux en compte la capacité financière des ménages nouveaux entrants dans le parc social. A cette même fin, il est indiqué que le mode de calcul du supplément de loyer solidarité serait adapté.

Certains adhérents ou partenaires de l'UNIOPSS, comme ATD, Habitat et Humanisme, le Secours Catholique, l'UNAFAM, l' UNCLLAJ, la FAP ou l'UNAF, réfléchissent à cette question parce qu'ils sont préoccupés de voir que de plus en plus de ménages qui sont au RSA notamment, ne peuvent plus accéder au parc social même en PLAI parce que les loyers sont devenus trop chers au vu de leurs ressources.

Dans le même temps, dans le cadre de la Loi de Finances de 2019, l'Etat pour la 1 ère fois se retire du financement des aides à la pierre permettant de construire des logements locatifs sociaux, après avoir baissé avec constance en 2018 les Aides Personnelles au logement.

Dominique Hoorens, Responsable des questions économiques et financières à l'Union Sociale pour l'Habitat, a présenté au groupe PHL de l' UNIOPSS le 16 janvier 2019 les contraintes dans lesquelles se trouvaient les bailleurs sociaux pour fixer les montants de leur loyers.

Dans ce contexte, l'UNIOPSS et ses adhérents souhaitent faire des propositions pour que ces expérimentations permettent de faciliter l'accès au parc social des personnes aux ressources les plus faibles qui en sont actuellement exclues.

Propositions Uniopss :

Le postulat de principe : tout le monde doit pouvoir se loger, quelles que soient ses ressources.

Les associations proposent que, dans le cadre des expérimentations qui vont avoir lieu sur la réforme de la politique des loyers, la logique soit inversée.

Habituellement, face aux logements disponibles qui ont un loyer correspondant aux financements avec lesquels ils ont été produits et au loyer d'équilibre pour la viabilité économique de l'opération, les ressources des demandeurs sont examinées.

C'est seulement si elles permettent de payer ce loyer prédéterminé que le logement leur est attribué.

Dans le cadre de cette expérimentation, il s'agirait de partir du principe que lorsque les conditions administratives sont réunies, le logement est attribué à la personne même si ses ressources ne permettent pas de couvrir ce loyer, et que concomitamment des solutions sont recherchées pour que la dépense réelle de logement soit couverte.

Cette position de principe s'appuie sur le fait que le droit au logement, défendu par la loi DALO de mars 2007, est essentiel, et que le logement doit être sanctuarisé pour toutes les personnes vulnérables, quelle que soit la nature de leur vulnérabilité (ressources financières insuffisantes, problèmes de santé mentale, ressources fluctuantes comme chez les jeunes).

Les acteurs à mobiliser pour y parvenir : Etat (APL, aides à la pierre), Collectivités locales (prix du foncier), bailleurs sociaux (re-conventionnement des PLS en PLAI via leurs réserves ou les aides à la pierre), locataires (introduction d'une variabilité plus grande des loyers quand leurs ressources augmentent), la CGLLS (couverture du manque à gagner ponctuel à l'arrivée dans le logement d'un ménage aux ressources très modestes).

Pour parvenir à cette fin, les associations rappellent que tous les leviers doivent être mobilisés : revalorisation des aides au logement à la personne et ouverture du RSA ainsi que du futur RUA aux jeunes de 18 à 25 ans avec accompagnement vers une insertion sociale et professionnelle selon le même principe que pour tous les bénéficiaires du RUA, notamment. Elles rappellent donc que la solidarité nationale doit être maintenue, amplifiée et élargie.

En complément d'un cadre réglementaire et financier national soutenant, les associations pensent nécessaire de mobiliser d'autres outils : un partenariat avec les collectivités locales pour obtenir un foncier moins cher, notamment lors d'opérations d'aménagement impliquant l'économie mixte, la mobilisation de leurs réserves par les bailleurs sociaux lorsqu'ils en ont réellement, mais aussi et surtout l'utilisation d'une solution assurantielle pour les bailleurs sociaux à rechercher du côté de la CGLLS (Caisse de Garantie des Logements Locatifs Sociaux).

La mobilisation de leurs réserves par les bailleurs sociaux pourrait se traduire concrètement par le re-conventionnement de certains logements dits PLS (logements locatifs sociaux aux montants de loyers les plus élevés) en PLAI (logements locatifs très sociaux aux loyers les plus bas). Pour cela, le coût financier du re-conventionnement reste à évaluer. En effet, souvent des PLS ne trouvent pas de locataires aux ressources adaptées, malgré la demande de logement, parce que le montant du loyer est trop élevé au regard des ressources des locataires.¹ Dans un premier temps, le passage d'un PLS en PLAI pourrait être testé dans des lieux où il existe un vrai déficit en matière de DALO, c'est-à-dire dans les zones tendues.

Les bailleurs sociaux partiraient des ressources disponibles existantes des personnes et la différence entre ces ressources et le prix d'équilibre du loyer au vu des investissements faits pour sa construction serait couverte par la CGLLS.

C'est une partie de la cotisation que paient déjà les bailleurs sociaux à la CGLLS qui viendrait couvrir cette dépense nouvelle désormais mutualisée entre bailleurs.

Ce financement complémentaire par la CGLLS suivrait l'évolution de ce décalage entre ressources des personnes et coût réel du logement tous les ans et la CGLLS aurait un rôle de facilitateur pour que le bailleur social ne soit pas en difficulté.

¹ Ce qui peut provoquer un endettement locatif

Enfin, contrairement à ce qui existe actuellement, le loyer dans le parc social pourrait évoluer dans le temps en fonction de l'évolution des ressources des personnes. En effet, actuellement, le loyer dans le parc social reste stable y compris si les ressources des personnes évoluent à la hausse tant qu'elles restent inférieures à un certain montant. Là, il s'agirait de pouvoir revoir le loyer plus finement en fonction des ressources. Les associations rappellent cependant qu'il ne faudra pas attendre trop en volume de financement de ce côté. En effet, selon les dernières études réalisées en la matière, un peu plus de 4% des locataires du parc social ont des ressources supérieures de 20% aux plafonds de ressources du parc social alors que dans le même temps, 60 % des locataires du parc social ont des ressources inférieures à 60% du plafond permettant l'accès aux logements de type PLUS (un des types de logements sociaux les plus accessibles financièrement).

Calendrier de mise en œuvre : une expérimentation sur 3 à 5 ans pour laisser le temps aux loyers de varier, en suivant l'évolution des ressources des personnes.

Cette révision à la hausse ne pourrait se faire que très progressivement et dans des proportions très limitées. Cependant, ces recettes supplémentaires dégagées suffiraient à équilibrer dans la durée les loyers plus bas consentis à l'arrivée dans le logement. Une augmentation d'1% de loyer pendant 15 ans peut couvrir une réduction de loyer du ménage à son entrée dans ce logement. La bonne durée pour l'expérimentation pourrait osciller entre 3 et 5 ans, pour laisser le temps aux ménages concernés de voir leur situation financière s'améliorer.

Les associations incitent également à ne faire évoluer le loyer à la hausse que très progressivement et très modestement, pour ne pas créer de problèmes collatéraux notamment pour les jeunes.

En effet, en Angleterre, des surloyers avaient été mis en place pour les personnes dont les enfants étaient partis du domicile. Les parents avaient donc changé de logement pour aller dans des logements plus petits aux loyers plus modestes. Et lors des accidents de parcours de la vie des enfants en construction professionnelle et personnelle, le retour au domicile des parents était devenu impossible, le nouveau logement étant trop petit pour les accueillir.

Volume souhaitable de logements sur lequel faire porter l'expérimentation : entre 1 000 et 5 000 logements.

Les associations préconisent que cette expérimentation ne soit dans un premier temps que locale, sur de petites échelles (entre 1 000 et 5 000 logements), de manière à ce que le différentiel de loyer soit absorbable par la CGLLS.

Territoires souhaitables pour réaliser les expérimentations : territoires de mise en œuvre accélérée du logement d'abord.

Les associations préconisent également que cette expérimentation ait lieu en priorité sur les territoires de mise en œuvre accélérée du logement d'abord, puisqu'elle s'inscrirait parfaitement dans cette logique.

Il serait également envisageable de cibler les quartiers en renouvellement urbain. Suite aux démolitions des immeubles dégradés en effet, il est souvent difficile de reloger les personnes à un niveau de loyer aussi bas que celui qu'elles avaient dans ces immeubles généralement vieux et bien amortis. Faire bénéficier aux ménages modestes des immeubles neufs ou fortement requalifiés serait donc intéressant.

Gouvernance et suivi préconisés de l'expérimentation : des comités de suivi auprès des bailleurs sociaux expérimentateurs et une instance nationale de suivi.

Cette expérimentation peut produire une perte de visibilité des rentrées financières par les bailleurs sociaux, qui nécessiterait d'être compensée par un suivi renforcé via un comité de suivi auprès du bailleur social, et une instance de suivi nationale des expérimentations réunissant associations de lutte contre les exclusions, bailleurs sociaux, Etat, CGLLS, collectivités locales, et associations de locataires. En cas de difficulté majeure, un droit d'alerte serait possible avec suspension de l'expérimentation. Des bilans annuels devraient être produits et un rapport parlementaire produit au bout de 3 à 5 ans.

Les associations insistent sur la nécessité de s'inscrire dans une véritable expérimentation sans généralisation préalable à l'examen global de tous ses impacts.

Conclusion :

L'Uniopss souhaite attirer l'attention sur plusieurs risques ou dérives possibles qu'elle a identifiés au cours de sa réflexion sur ce sujet.

Tout d'abord, il est indispensable de rappeler que la réévaluation puis la modulation dans le temps des loyers n'est envisageable que si la solidarité nationale continue à jouer son rôle à travers les APL et les aides à la pierre. Il ne faudrait pas que cette modulation aboutisse à remplacer la solidarité nationale par une solidarité entre locataires du parc social.

Il ne faudrait pas non plus que la CGLLS soit amenée à se substituer à l'APL et vienne ainsi pallier un désengagement de l'Etat. Ce rôle que nous souhaitons faire jouer à la CGLLS ne peut s'envisager que dans un contexte où l'engagement en matière d'APL resterait fort et serait augmenté.

Il sera également important de veiller à ce que l'engagement de la CGLLS ne se traduise pas par des répercussions sur les bailleurs sociaux qui viendraient fragiliser ces acteurs déjà fortement secoués par les réformes en cours.

Enfin il faut souligner que cette modulation ne devra pas venir obérer des opérations portées par certains adhérents qui parviennent y compris à Paris à sortir des opérations à 2-3 euros/m² charges incluses, en s'appuyant sur un soutien de la collectivité publique à travers le foncier et les aides à la pierre, ainsi que via l'APL, modèle qui reste bien entendu toujours pertinent et défendu par les associations.

Contribution de la Confédération Nationale du Logement

Contribution de la CNL aux travaux de la commission sur la mixité sociale du CNH

PRESENTATION

La Confédération Nationale du Logement est la 1^{ère} organisation nationale des locataires et à ce titre ses représentants siègent dans la quasi-totalité des Commissions d'Attribution de Logement (CAL), étendues récemment pour les zones tendues à l'Examen de l'Occupation du Logement (CALEOL). Ces derniers siègent également au Conseil d'Administration ou de Surveillance des Organismes de Logement Social (+ de 600 administrateur.es depuis 2018).

Son activité s'étend à d'autres champs et plus largement à l'habitat (secteur logement privé, copropriété, politique de la Ville et renouvellement urbain, aménagement du territoire, etc.), à la consommation et à l'éducation populaire. Elle vient de créer une CNL Jeunes.

Elle siège et intervient également, de par ses prérogatives d'association représentative présente sur le territoire (qui se traduit par la constitution de 10 000 amicales et groupements et 60 000 foyers adhérents), au sein des instances administratives, institutionnelles et professionnelles nationales, régionales et locales.

CONTRIBUTION A LA REFLEXION DE LA COMMISSION

Dans la perspective de légiférer de nouveau sur les questions d'attribution de logements sociaux et de mixité sociale, le Ministère chargé du Logement a souhaité constituer une commission provisoire composée des membres du Conseil National de l'Habitat. A cette occasion, les associations nationales de locataires regroupant la CNL, la CLCV, l'AFOC et la CSF se sont exprimées d'une même voix par une contribution commune pour dénoncer un habillage d'une pénurie de logements sociaux générée par les politiques des gouvernements successifs qui ont abandonné la volonté de produire du logement social et son financement pour satisfaire à la doctrine d'une régulation de la pénurie.

En définitive, ces politiques ont conduit à transformer la conception d'un secteur du logement social généraliste en résiduel, favorisant l'exclusion sociale et résidentielle en totale contradiction avec le principe même de mixité.

La Confédération Nationale du Logement refuse de s'engager sur ce terrain et réaffirme son opposition à définir une mixité sociale dans un tel contexte de dégradation de la situation du droit au logement en France. Elle réaffirme son attachement à ce principe fondamental du logement social qui devrait être étendu au plus grand nombre, incluant in fine les catégories de « travailleurs clés » selon les mots de la Ministre.

La cotation dans l'attribution d'un logement social n'est pas envisageable dans un contexte de pénurie qui est un facteur d'aggravation de l'exclusion et de la ségrégation sur le territoire.

C'est pourquoi la CNL propose d'engager le Gouvernement à prendre les mesures financières et incitatives suivantes :

- La construction massive de logements sociaux à coût modéré (PLUS et PLAI), accompagnée d'un financement majeur de l'Etat pour répondre aux besoins de la population (abondement du FNAP, TVA à 0%, ...)
- Abrogation des contributions dites solidaires (abrogation immédiate de la RLS, contribution complémentaire CGLLS) auprès du secteur locatif social
- Relèvement des plafonds d'accès au logement HLM de 30% afin que les catégories moyennes y accèdent
- Abrogation du Supplément de Loyer de solidarité (SLS) et la remise en cause du principe de maintien dans les lieux, autant de mesures qui ont pour effet de pousser les classes moyennes à quitter le parc social. Ainsi, le logement social ne sera réservé qu'aux plus modestes ce qui va à l'encontre du principe de mixité sociale, pourtant prôné par le gouvernement.
- Revalorisation des APL et du forfait charges,
- Renforcement de l'effectivité de l'article 55 de la loi SRU avec la révision de la définition de logement social trop larges et si besoin, la mise sous tutelle préfectorale des communes déficitaires,
- Encadrement des loyers privés et réguler les prix de cession du foncier par une politique fiscale anti-spéculative limitant la rétention,
- Renforcement des obligations sociales (conventionnement de tous les logements bénéficiant d'aides publiques, étendue de la durée du conventionnement à 15 ans) et des contrôles liés à l'investissement locatif,
- Abandon de la politique de vente du patrimoine HLM,
- Sanction des EPCI ne respectant l'obligation de mettre en place la Convention intercommunale du logement (CIL)
- Renforcement de la démocratie : augmenter le nombre de représentants élus des locataires au sein des lieux de décision des organismes de logements sociaux, création du statut de l'élu social, etc.

Pour la mixité ou plutôt pour la CNL, la diversité au sein même de la montée de l'immeuble, se conçoit en lien avec la notion de démocratie participative, garante de l'implication des locataires dans la vie de leur quartier et socle de l'engagement citoyen.