

Attributions de logements sociaux

Réponses aux questions que se posent
les maires et élus intercommunaux

Édition octobre 2022





SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
Pourquoi un document sur les attributions à destination des élus ?	
VOLET 1 • LA PROCEDURE D'ATTRIBUTION : LE CADRE NATIONAL	6
Question 1	6
A qui sont destinés les logements sociaux ?	
Question 2	8
Qui prend la décision d'attribution, quel est le rôle du maire et du président de l'intercommunalité ?	
Question 3	8
A quoi servent les réservations de logement sociaux ?	
Question 4	9
Quelles sont les démarches à effectuer par le demandeur, quelle information lui délivrer ?	
VOLET 2 • LA DEFINITION ET LA MISE EN ŒUVRE D'UNE POLITIQUE LOCALE DE GESTION DE LA DEMANDE ET DES ATTRIBUTIONS	10
Question 5	10
Une réforme des attributions : quels objectifs poursuivis ? Ce qui change pour les élus municipaux et intercommunaux	
Question 6	11
En matière de gestion de la demande et des attributions, quelles sont les responsabilités des intercommunalités ? Quel est le rôle des communes ?	
Question 7	14
Comment connaître la demande du territoire, les caractéristiques du parc social et de son occupation pour définir une politique locale d'attribution ?	
Question 8	16
Quels sont les leviers pour conduire une politique locale d'attribution ?	
Question 9	17
Quelles sont les prochaines étapes de mise en œuvre de la réforme ?	



Pourquoi un document sur les attributions à destination des élus ?

Les élus communaux et intercommunaux occupent une place essentielle dans les attributions de logements sociaux. Les maires et les présidents de communautés et de métropoles y jouent en effet un rôle décisionnaire au sein des commissions d'attribution dont ils sont membres. Depuis 2014, les intercommunalités ont la responsabilité de la définition et du pilotage de ces politiques au travers notamment des conférences intercommunales du logement (CIL), des conventions intercommunales d'attribution (CIA) et du plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs (PPGID).

Au cours des derniers mandats locaux, de nombreuses mesures ont apporté des modifications significatives dans le domaine de l'habitat. Les stratégies d'équilibre social, territorial, de satisfaction des besoins des différents publics sont au cœur d'enjeux majeurs au sein des territoires. Ces enjeux sont différenciés selon les contextes locaux, les caractéristiques de la demande ou encore le niveau de tension du marché local. La politique d'attribution se doit d'être l'expression d'une stratégie de territoire, définie par les élus en lien avec leurs partenaires, et sa mise en œuvre implique en premier lieu les organismes Hlm en charge des attributions.

L'objectif de ce document est d'apporter les principales clés de compréhension sur les dispositifs de gestion de la demande et d'attribution des logements sociaux. Il a pour ambition de leur donner les moyens d'assurer pleinement leur responsabilité et d'affirmer l'importance de leur mobilisation pour élaborer des politiques d'attribution concertées avec leurs partenaires au niveau local.

Ce document s'organise **en deux volets** :

- ▶ La présentation du cadre national et de la procédure prévue par la loi en matière d'attribution ;
- ▶ Un éclairage sur les enjeux de mise en œuvre locale et les leviers mobilisables par les élus locaux pour définir et mettre en œuvre des politiques d'attribution territorialisées.



VOLET 1 • LA PROCEDURE D'ATTRIBUTION : LE CADRE NATIONAL

Les attributions de logements sociaux sont encadrées par la loi dans le Code de la construction et de l'habitation. Le cadre national précise les règles d'accès au parc social, les critères de priorité et encadre également la procédure de gestion de la demande et des attributions.

Question 1

A qui sont destinés les logements sociaux ?

Le parc social, une vocation généraliste « Loger la France telle qu'elle est »

La loi prévoit notamment que les attributions participent à la mise en œuvre du droit au logement, afin de satisfaire les besoins des personnes de ressources modestes et des personnes défavorisées. Les attributions de logements sociaux doivent prendre en compte la diversité de la demande constatée localement, favoriser l'égalité des chances dans l'accès au logement et veiller à la mixité sociale des villes et des quartiers.

La réglementation précise que les politiques d'attributions doivent permettre l'accès à l'ensemble des secteurs d'un territoire de toutes les catégories de publics éligibles au parc social. Elles doivent faciliter l'accès des personnes handicapées à des logements adaptés et favoriser l'accès des ménages dont les revenus sont les plus faibles aux secteurs situés en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Pour répondre aux besoins des différents publics pouvant prétendre à un logement social, il existe 3 catégories de logements sociaux avec des niveaux de loyers différenciés selon le public visé. Ces niveaux de loyers sont inférieurs aux loyers du marché :

- 1 Le logement « très social » : il s'adresse aux ménages les plus modestes et permet des loyers très modérés. Il bénéficie du Prêt locatif aidé d'intégration (PLAI)¹;
- 2 Le logement « social classique » : il est le plus répandu et s'adresse aux ménages modestes et permet des loyers modérés. Il bénéficie du Prêt locatif à usage social (PLUS)²;
- 3 Le logement « social intermédiaire³ » : il s'adresse aux ménages plus « aisés » et permet des loyers intermédiaires, restant inférieurs aux loyers de marché. Il bénéficie du Prêt locatif social (PLS).

Deux conditions sont requises pour accéder à un logement social : un montant de ressources inférieur aux plafonds définis par la réglementation et être de nationalité française ou étrangère en situation régulière sur le territoire français.

La décision d'attribution tient compte, pour le ménage, du niveau de ressources, de la composition familiale, des conditions de

¹ Dans les DROM, le LLTS est l'équivalent du PLAI.

² Dans les DROM, le LLS est l'équivalent du PLUS.

³ A ne pas confondre avec le « logement intermédiaire » qui n'est pas du logement social et qui répond aux besoins de ménages aux ressources plus élevées que ceux visés par le parc social.

Plafonds de ressources annuelles applicables aux logements financés avec le PLUS (Prêt locatif à usage social) en 2022 • Revenu fiscal de référence 2020 en euros

Catégorie de ménage	Plafonds PLUS en métropole			Plafonds LLS dans les DROM
	Paris et communes limitrophes	Reste de l'Île-de-France	Autres régions	LLS DOM
Personne seule	24 316 €	24 316 €	21 139 €	19 025 €
Couple (ou personne seule) avec un enfant	47 639 €	43 684 €	33 949 €	30 554 €
Couple (ou personne seule) avec deux enfants	56 878 €	52 326 €	40 985 €	36 887 €

* Les plafonds LLS dans les DROM sont fixés à 90% des plafonds PLUS « Autres régions »

logement actuelles, de la mobilité géographique liée à l'emploi. Elle tient également compte des caractéristiques du logement, de l'immeuble et du quartier ainsi que de la proximité des équipements.

Certaines catégories de demandeurs sont prioritaires pour l'accès au logement social

Si le parc social est accessible à une grande frange de la population, en pratique, certains territoires connaissent un fort déséquilibre entre l'offre, insuffisante, et la demande, toujours croissante. Le code de la construction et de l'habitat définit une liste de priorités pour l'accès au logement social.

Le caractère prioritaire de ces demandes peut être lié :

- ▶ A une **situation personnelle et de logement** (personnes mal logées, hébergées temporairement, sans logement, menacées d'expulsion ou vivant dans un logement indigne, personnes victimes de violences conjugales...),
- ▶ A un **handicap** (personnes en situation de handicap ou familles ayant à leur charge une personne en situation de handicap),
- ▶ A une **difficulté sociale ou de santé** (ménages rencontrant des difficultés de logement en raison de leur situation financière, en reprise d'activité après une période de chômage...).

Au premier rang des publics prioritaires, se situent **les ménages reconnus prioritaires au titre du « Droit au Logement Opposable » (DALO)**.

>> La notion de « mixité sociale » dans les attributions

Le concept de mixité sociale n'a pas de définition légale. Au sens des objectifs d'attribution fixés par la loi, la mixité sociale s'entend selon un critère de ressources : la concentration de publics en grande précarité dans un même secteur ou, à l'inverse, l'exclusion de publics très précaires d'autres secteurs de la ville, sont des atteintes à l'objectif de mixité sociale. La géographie prioritaire a été définie selon un critère de concentration de pauvreté : les « QPV » (quartiers prioritaires de la politique de la ville) se caractérisent par une forte proportion de ménages à bas revenus. Dans le cadre des attributions, le critère de mixité sociale ne peut constituer un motif de non-attribution s'il n'est pas accompagné d'une offre alternative au demandeur. La loi 3DS introduit la notion de « résidences à enjeu de mixité sociale ». Sur ces résidences, une attribution pourra être refusée à ce motif mais le premier logement libéré répondant au besoin du demandeur devra lui être proposé.

>> Le DALO

Certains demandeurs peuvent, si leur situation répond à certains critères ou au-delà d'un délai d'attente anormalement long pour un logement social, saisir une commission départementale de médiation pour faire valoir leur droit au logement. L'Etat doit formuler une proposition de logement adapté, dans un délai de 3 ou 6 mois aux ménages qui ont été reconnus prioritaires par cette commission. L'avis du maire est sollicité pour les relogements qui ont lieu sur le territoire de sa commune. Les ménages reconnus prioritaires au titre du DALO ont des profils très variés : personnes isolées ou en familles, ménages en difficultés économiques ou sans emploi, ...

Des objectifs d'attribution fixés par la loi

La loi fixe **3 objectifs d'attribution** qui visent à permettre une solidarité dans l'accueil des publics prioritaires et à limiter les déséquilibres socio-territoriaux :

- 1 Les organismes Hlm et les réservataires doivent consacrer un quart de leurs attributions annuelles au bénéfice des ménages prioritaires ;
- 2 Un quart des attributions réalisées en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) doit être consacré au quart des demandeurs aux plus bas revenus de la demande intercommunale (régionale en Île-de-France). Il s'agit des demandeurs dits « du 1^{er} quartile » ;
- 3 A contrario, en QPV, a minima 50% des attributions doivent bénéficier à des demandeurs autres que ceux du 1^{er} quartile.

Outre ces objectifs, la loi 3DS prévoit que les Conférences intercommunales du logement fixent, au niveau local, des objectifs d'attribution à destination des travailleurs essentiels.

Question 2

Qui prend la décision d'attribution, quel est le rôle du maire et du président de l'intercommunalité ?

Chaque organisme Hlm met en place une commission d'attribution des logements qui a pour **rôle d'attribuer nominativement chaque logement**. Cette commission est également chargée d'examiner et de rendre un avis sur la situation de certains locataires en cours de bail dans les territoires connaissant un déséquilibre entre offre et demande. Dans cette double fonction, elle se dénomme commission **d'attribution** des logements et **d'examen de l'occupation** des logements (CALEOL). **Les élus communaux et communautaires en sont membres à part entière**. Les EPCI peuvent également demander, si un même bailleur dispose de plus de 2000 logements sur leur territoire, la création d'une commission dédiée.

Cette commission est composée de six membres désignés par le conseil d'administration ou de surveillance de l'organisme Hlm qui élisent en leur sein un ou une présidente. Le président de l'EPCI compétent en matière de politique locale de l'habitat, le maire de la commune d'implantation des logements à attribuer sont également membres de cette commission. Le maire dispose d'une voix prépondérante en cas d'égalité. Le représentant du préfet est membre de droit. D'autres acteurs peuvent être associés avec voix consultative : un représentant des associations d'insertion, les réservataires pour l'attribution des logements relevant de leur contingent.

Le fonctionnement de la commission d'attribution (fréquence des réunions, règles de quorum, convocations...) est fixé par un règlement intérieur établi par le Conseil d'administration ou de surveillance de l'organisme. Elle peut s'organiser en présentiel ou être dématérialisée, selon certaines conditions fixées par la réglementation.

Question 3

A quoi servent les réservations de logement sociaux ?

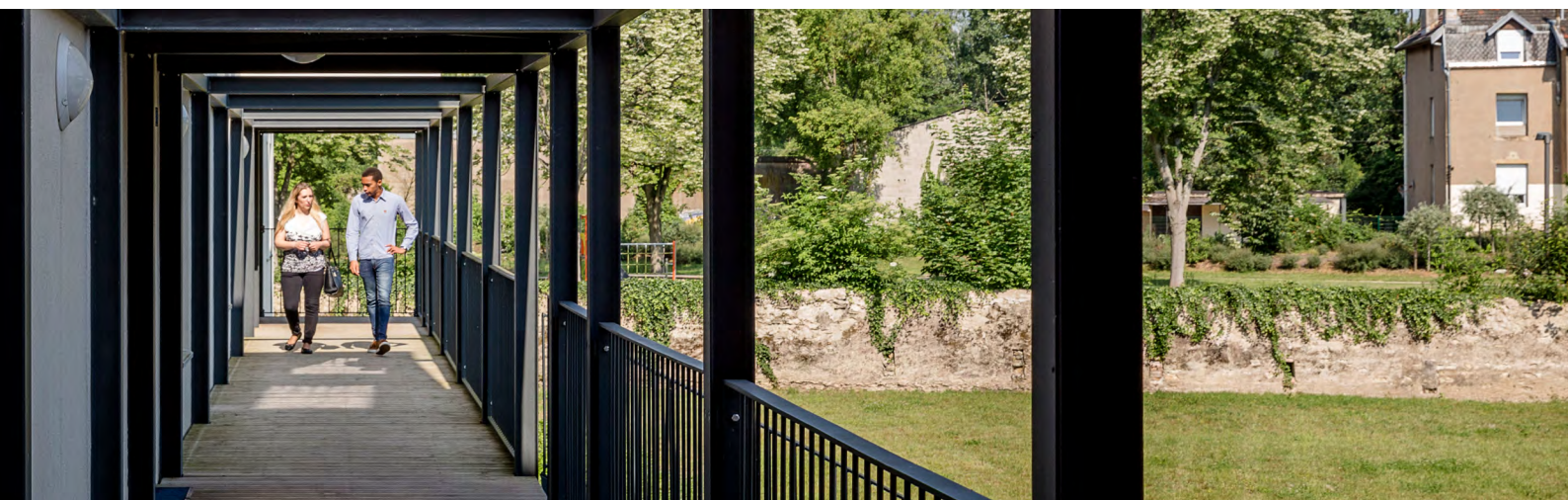
Les organismes Hlm peuvent contracter des obligations de réservation lors de la mise en location des logements. Celles-ci sont conclues en contrepartie de financements ou de garanties d'emprunt accordés lors d'opérations de construction ou réhabilitation. Le réservataire dispose d'un **droit de proposition de candidats** à la commission d'attribution des logements dans les conditions fixées par la convention de réservation.

Les communes, les EPCI et autres collectivités territoriales disposent généralement d'un droit de réservation maximum de 20% des logements en contrepartie des garanties qu'ils accordent pour les emprunts souscrits par les organismes auprès de la Caisse des Dépôts. Ils peuvent contracter des réservations complémentaires en contrepartie d'un financement ou de l'apport d'un terrain. Ils disposent donc d'un levier important pour répondre à la demande qui s'exprime sur leur territoire.

Le contingent de réservation de l'Etat est essentiellement dédié aux ménages prioritaires. Il représente au plus 30% des logements, dont 5% au plus à destination des fonctionnaires d'Etat.

Action Logement contracte des réservations en contrepartie de financements, (prêts ou subventions) afin de loger des salariés des entreprises cotisantes à la PEEC (participation des employeurs à l'effort de construction) ou éligibles aux services d'Action Logement.

Jusqu'à présent, ces réservations s'appliquaient le plus souvent sur des logements identifiés physiquement. C'est la notion de « réservation en stock ». La réglementation a changé avec la loi Elan puis la loi 3DS. A partir de novembre 2023, les réservataires se verront proposer chaque année, par les organismes Hlm, un volume de logements à attribuer correspondant à une fraction des logements libérés chaque année sur le patrimoine de l'organisme (notion de « réservation en flux »).



Question 4

Quelles sont les démarches à effectuer par le demandeur, quelle information lui délivrer ?

Toute demande de logement social fait l'objet d'un enregistrement dans le système national d'enregistrement (SNE) et donne lieu à la délivrance d'un numéro unique qui garantit les droits des demandeurs. Cet enregistrement peut être réalisé directement par le demandeur en ligne, via le site www.demande-logement-social.gouv.fr, ou sur certains sites départementaux ou auprès d'un guichet, le plus souvent un bailleur ou une collectivité territoriale.

Les communes jouent un rôle essentiel d'accueil, d'information et d'orientation des demandeurs. Une fois enregistrée, la demande est visible par tous les réservataires et les organismes Hlm disposant de logements sur les communes concernées.

Aucune demande ne peut être examinée en commission d'attribution si elle n'a pas fait l'objet de délivrance d'un numéro unique. Ce numéro unique est aujourd'hui départemental (et régional en Île-de-France). Il deviendra national ce qui permettra au demandeur de ne déposer qu'une demande même s'il formule des souhaits pour des communes appartenant à des départements ou régions distincts. Le demandeur doit renouveler sa demande chaque année, faute de quoi elle est radiée. Il reçoit chaque année une invitation par courrier, mail ou SMS à procéder à ce renouvellement.

Au moment de l'enregistrement, il est prévu que les demandeurs bénéficient d'une information sur l'offre et les délais d'attente, sur les démarches à effectuer. Une fois leur demande enregistrée, les demandeurs doivent avoir accès aux informations sur les modalités de traitement. La délivrance de ces informations est essentielle pour permettre au demandeur d'orienter de manière pertinente sa demande et d'optimiser ses chances de succès.



VOLET 2 ● LA DEFINITION ET LA MISE EN ŒUVRE D'UNE POLITIQUE LOCALE DE GESTION DE LA DEMANDE ET DES ATTRIBUTIONS

Si le cadre réglementaire définit les obligations pour garantir le droit des demandeurs et fixe les objectifs nationaux, la définition d'une politique d'attribution est l'expression d'une stratégie de territoire. Il s'agit de connaître la demande qui s'exprime, et, à l'appui de l'analyse des besoins, de définir les publics cibles de cette politique, intégrant les priorités nationales. La politique d'attribution définie à l'échelle d'un territoire doit concilier la prise en compte du cadre national avec les besoins locaux. Elle doit aussi permettre de satisfaire les besoins des publics vulnérables tout en garantissant l'équilibre social des communes et quartiers.

Question 5

Une réforme des attributions : quels objectifs poursuivis ?

Ce qui change pour les élus municipaux et intercommunaux.

Une réforme initiée en 2014 et qui consacre les EPCI comme « chefs de file » de la politique de gestion de la demande et des attributions sur leur territoire

En 2014, la loi Alur a initié une réforme d'ampleur de la gestion de la demande et des attributions, complétée depuis par les lois « Ville » (2014), Egalité et Citoyenneté (2017), Elan (2018), et plus récemment la loi 3DS (2022).

Cette réforme consacre l'EPCI comme « chef de file des politiques de gestion de la demande et des attributions ».

Fruit d'une large concertation organisée en 2013, la réforme Alur et les lois qui ont suivi ont poursuivi plusieurs objectifs :

- ▶ Apporter **une plus grande transparence** dans la gestion de la demande et des attributions,
- ▶ **Simplifier les démarches** pour le demandeur, mieux l'informer et le rendre véritablement acteur de sa demande,
- ▶ Favoriser **une approche moins cloisonnée et plus partenariale** des attributions, en renforçant le rôle des intercommunalités comme pilotes, chefs de file de cette politique,
- ▶ Favoriser **l'accès au logement** des demandeurs prioritaires et les plus modestes, tout en veillant à une plus grande **mixité sociale** des villes et des quartiers.

Les intercommunalités voient leurs responsabilités renforcées : les EPCI sont chargés, à l'échelle de leur territoire, de mettre en œuvre cette réforme. Les élus intercommunaux et communaux, avec leurs partenaires, ont la responsabilité de définir une politique locale adaptée aux enjeux de leur territoire, dans le respect du cadre national précédemment décrit. Pour conduire ce travail, un cadre d'action et des dispositifs sont prévus par la loi.

>> Réforme de la gestion de la demande et des attributions : quels sont les territoires concernés ?

Les dispositions prévues par cette réforme concernent les EPCI tenus de se doter d'un Programme Local de l'Habitat : il s'agit des intercommunalités de plus de 30 000 habitants, disposant d'une ville d'au moins 10 000 habitants.

Sont aussi concernés, les EPCI compétents en matière d'habitat et disposant d'un Quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV).

416 EPCI concernés qui représentent **80% de la demande de logement social** sur le territoire national.





Question 6

En matière de gestion de la demande et des attributions, quelles sont les responsabilités des intercommunalités ? Quel est le rôle des communes ?

La mise en œuvre de la réforme donne aux EPCI une responsabilité dans deux domaines principaux : le premier concerne la gestion de la demande, le second les politiques d'attribution.

Les responsabilités des intercommunalités sur le champ de la gestion de la demande

En matière de gestion de la demande, l'EPCI a en charge deux domaines de responsabilité :

► **le premier est celui du service au demandeur.**

L'objectif est d'organiser son information, de lui apporter conseil voire accompagnement pour lui permettre d'optimiser ses chances d'obtenir un logement et également pour mieux cibler sa demande selon l'offre présente sur le territoire. De nombreux acteurs, notamment les communes, sont en contact avec les demandeurs. C'est à l'EPCI, avec ses partenaires, d'organiser cet accueil sur le territoire intercommunal, de définir le rôle de chacun dans ce domaine et de mettre au point les messages harmonisés qui seront délivrés aux demandeurs. C'est l'objet du service d'information et d'accueil des demandeurs.

>> Qu'est-ce que le Service d'Information et d'Accueil du Demandeur (SIAD) ?

Afin de simplifier les démarches du demandeur, de lui délivrer une information claire et harmonisée, l'EPCI doit mettre en place un « Service d'Information et d'Accueil du Demandeur » (SIAD). Celui-ci peut s'appuyer sur des lieux existants (accueils mairies, accueils des bailleurs...). Il doit permettre à ces lieux de fonctionner en réseau et de proposer au demandeur un parcours clair et simplifié. Les territoires le souhaitant peuvent engager une réflexion pour mutualiser certaines fonctions assurées par ces lieux. Ce service est composé a minima d'un « lieu commun » qui propose un accueil complet et des services mutualisés. L'ensemble des acteurs du SIAD concourent au fonctionnement de ce lieu.

Plusieurs territoires ont fait le choix de mettre en place une « Maison de l'habitat ». Certaines existaient avant l'obligation de mettre en place des SIAD, d'autres ont été créées pour répondre à ces obligations. Elles informent et accueillent les demandeurs et délivrent souvent des informations plus larges sur l'habitat, concernant aussi le parc privé. Elles fonctionnent de manière partenariale et en réseau avec les autres lieux d'accueil (des communes ou organismes Hlm). A titre d'exemple, Orléans Métropole, Pau Béarn Pyrénées, Vitré Communauté ou encore Nantes Métropole ont mis en place ce type de lieux.

► **Le second vise à mettre en place une gestion partagée.**

L'objectif est d'organiser de manière partenariale le traitement de la demande, en apportant plus de transparence sur les règles qui s'appliquent et en favorisant leur harmonisation. Il peut s'agir d'organiser l'examen de certaines situations de demandeurs qui attendent depuis longtemps sans proposition, de se mettre d'accord entre partenaires sur les modalités d'instruction de la demande, etc.

Dans certains départements, le plus souvent à l'initiative des bailleurs sociaux, les partenaires ont mis en place un système local de gestion de la demande de logement social. Ces outils sont l'aboutissement d'un projet de gestion partagée visant à organiser de manière partenariale la réponse à la demande qui s'exprime sur le territoire et à permettre la mise en œuvre de règles communes entre acteurs. Interfacés avec le SNE, ils permettent à l'ensemble des acteurs de l'attribution de partager l'ensemble des informations relatives à la demande et à son traitement jusqu'à son attribution. Ils permettent également aux demandeurs de s'enregistrer et de suivre leur demande.



Ils sont portés par des structures associatives réunissant les différents partenaires (bailleurs sociaux, Etat, réservataires, collectivités...) ou directement des associations régionales Hlm. Ils

sont implantés en région Bretagne, Pays de la Loire, Centre, Grand Est, Occitanie, Bourgogne-Franche Comté, Nouvelle Aquitaine et Auvergne-Rhône-Alpes. Voir le site de l'AFIPART : <http://fnar-habitat.org/afipart/>

>> Le Plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs

Ces deux volets sont formalisés dans le Plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs que les EPCI ont la responsabilité d'élaborer et de mettre en œuvre. Ce plan fait l'objet d'un suivi partenarial par la conférence intercommunale du logement.

Les responsabilités des intercommunalités concernant les politiques d'attribution

Les EPCI sont **chargés d'élaborer les politiques intercommunales d'attribution**. Ces politiques définissent les publics que le territoire souhaite voir accéder en priorité au logement social, particulièrement dans les contextes où la demande est souvent supérieure à l'offre, parmi lesquels les demandes relevant des priorités nationales d'attribution.

Elles prennent en compte également la situation du parc et les équilibres d'occupation tels qu'ils sont appréciés par les acteurs : le classement des résidences en fonction de leur fragilité et de leur potentiel d'accueil permet de territorialiser les objectifs d'attribution. **C'est un exercice partenarial** : l'ensemble des acteurs qui concourent à la gestion de la demande et des attributions sont associés, en premier lieu desquels les communes, les organismes Hlm et les réservataires. Ces politiques sont définies dans le cadre de la Conférence intercommunale du logement. L'articulation avec le Programme Local de l'Habitat permet d'agir sur l'offre à moyen terme pour mieux répondre à la demande.

Concrètement, ces politiques donnent lieu à l'élaboration d'un **document-cadre** d'orientations d'attributions qui est décliné dans la « **Convention intercommunale d'attribution** », contractualisée avec l'Etat, les organismes Hlm et les réservataires et qui précise les engagements des différents acteurs. Ces documents doivent s'appuyer sur la réalisation d'un **diagnostic** précis du parc social, de son occupation et de la demande.

>> Qu'est-ce que la Conférence Intercommunale du Logement ?

La Conférence Intercommunale du Logement est une instance politique co-présidée par le Président de l'EPCI et par le préfet.

Son rôle est de définir des orientations territorialisées en matière d'attribution et de suivre leur mise en œuvre. Elle n'a pas de rôle opérationnel de désignation des candidats : la CAL reste l'instance unique chargée de procéder aux attributions. Sa composition est définie par arrêté, sur proposition de l'EPCI. Elle se compose de 3 « collègues » d'acteurs : les collectivités (maires de chaque commune, Conseil départemental...) ; les réservataires et professionnels de l'habitat ; les associations.

Pour son fonctionnement, elle peut créer des instances techniques, des groupes de travail ou des commissions thématiques selon les besoins des partenaires et les situations locales.

Le rôle des communes

Les communes sont également fortement impliquées dans la mise en œuvre de la réforme : notamment par la contribution des maires aux travaux de la Conférence Intercommunale du Logement dont ils sont membres. Ils connaissent les besoins locaux de leur commune et, à ce titre, participent à l'élaboration du diagnostic et des stratégies d'attribution. Ils peuvent, s'ils le souhaitent, mettre en place des commissions spécifiques sur leur commune pour évoquer, avec les organismes et réservataires, les attributions dans les Quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Leur rôle opérationnel dans le process d'attribution et auprès des demandeurs reste inchangé : les maires siègent aux commissions d'attribution pour les logements situés sur leur territoire, les communes jouent un rôle d'accueil, d'information et d'orientation des demandeurs. Elles peuvent également être guichets d'enregistrement de la demande. En tant que réservataires, les communes peuvent continuer à désigner des candidats sur leur contingent, dans le respect de la réglementation et des « règles du jeu » définies au niveau intercommunal.



Question 7

Comment connaître la demande du territoire, les caractéristiques du parc social et de son occupation pour définir une politique locale d'attribution ?

Les questions à se poser pour une analyse précise de la demande

Pour définir une politique locale en matière d'attribution, la première étape repose sur la connaissance de la situation actuelle du parc social, de son occupation, de la demande et des attributions : c'est le **diagnostic**.

Si les élus locaux et les services disposent d'une perception des besoins sur leur commune, un travail technique d'analyse plus large doit être conduit à l'échelle communautaire pour affiner la connaissance des besoins.

Le rôle des élus, à ce stade, est de pointer les différents questionnements pour lesquels ils souhaitent disposer d'éléments d'information afin de décider de politiques d'attribution adaptées :

- ▶ Qui sont les demandeurs du territoire ? Quel est leur profil ?
- ▶ Quels sont les types de logements recherchés ?

L'offre présente dans le territoire correspond-elle aux besoins en termes de localisation, de typologie, de loyers... ? Le parc social est-il adapté à la demande exprimée sur le territoire en volume, typologies, niveaux de quittance, localisation... ?

- ▶ Qui sont les ménages déjà logés au sein du parc social ? Certains secteurs concentrent-ils une importante population en grande précarité ?
- ▶ Comment la demande est-elle satisfaite ? Y a-t-il des demandeurs qui présentent davantage de difficultés d'accès au logement social et pourquoi ?
- ▶ Quelle est la situation des demandeurs de « mutation », c'est-à-dire déjà logés dans le parc social ?

A noter que le questionnement sur l'occupation sociale du parc est rendu indispensable par la loi 3DS qui introduit l'obligation pour les CIA d'identifier les résidences à enjeu prioritaire de mixité. Ces questionnements ont vocation à être complétés selon les enjeux des territoires, à titre d'exemple : quelle est la situation des « travailleurs clés », des salariés et des fonctionnaires, des jeunes en insertion professionnelle... ?

Les outils et documents à disposition des acteurs pour établir ce diagnostic

Un certain nombre d'outils ou documents sont à la disposition des EPCI et des communes pour mieux connaître la demande et les besoins qui s'expriment



sur leur territoire.

En premier lieu, le **Programme Local de l'Habitat (PLH)** est une ressource précieuse pour disposer d'une analyse précise des besoins : ce document fixe la stratégie en matière d'habitat à l'échelle de l'intercommunalité pour les 6 années à venir. Lorsqu'il existe, il constitue un document de référence. Les actions définies dans le PLH s'appuient sur un diagnostic précis. Ce diagnostic peut être utilisé utilement pour alimenter l'analyse des besoins qui sera réalisée pour définir la politique d'attribution.

Plusieurs outils sont également à disposition des communes et EPCI :

► La principale donnée à examiner est la demande enregistrée sur le territoire, les attributions effectuées et le comparatif des deux et les évolutions dans le temps. **Ces données peuvent être accessibles à**

partir du SNE et dans les « fichiers partagés » pour les territoires concernés.

► **La cartographie nationale du GIP SNE** met à disposition des territoires des indicateurs et données sur le parc locatif social et son occupation, utiles pour partager entre acteurs une vision sur le fonctionnement des résidences et leur potentiel d'accueil. La cartographie est alimentée par une enquête biannuelle conduite par les bailleurs sociaux, directement auprès des locataires. <https://cartographie.gip-sne.fr>

► Les observatoires locaux de l'habitat : présents dans de nombreux territoires, ils peuvent être départementaux ou à l'échelle des EPCI. Les EPCI disposant d'un PLH sont tenus de mettre en place un dispositif d'observation. Celui-ci doit notamment prévoir une analyse de la demande locative social.

>> La démarche de « qualification du parc social »

La qualification de l'offre est une démarche permettant, sur la base d'un indicateur de synthèse, de définir plusieurs types de secteurs avec des enjeux d'attribution différenciés.

Plusieurs intercommunalités ont engagé ces travaux pour accompagner leurs stratégies d'attribution.



Question 8

Quels sont les leviers pour conduire une politique locale d'attribution ?

La définition d'une politique locale et des « publics cibles » du territoire

Le parc social a pour vocation d'apporter des réponses aux ménages modestes et défavorisés qui ne trouvent pas à se loger aux conditions du marché.

La définition des politiques locales d'attribution doit permettre à la fois :

▶ **de définir les publics « cibles »** du territoire, en s'appuyant sur l'analyse de la demande : travailleurs clés, travailleurs modestes, jeunes en insertion professionnelle, demandeurs de mutation en situation de vieillissement, ménages avec une demande ancienne...

▶ définir les modalités de satisfaction des « **ménages prioritaires** » définis par la loi et en premier lieu les ménages reconnus prioritaires DALO : Qui sont ces publics ? Comment ces priorités nationales se traduisent-elles localement ? Certaines demandes prioritaires doivent-elles être privilégiées ? Comment ces publics sont-ils identifiés, accompagnés et par quels acteurs ?

Cette réflexion se traduit de manière opérationnelle par la mise en place d'un système de cotation de la demande, rendu obligatoire à partir du 1^{er} janvier 2024. Les critères retenus dans le système de cotation doivent permettre d'ordonner les demandes et d'apporter plus de transparence au demandeur.

>> L'analyse des capacités du parc social à satisfaire les besoins des ménages les plus modestes : exemples de démarches

Plusieurs intercommunalités ont engagé des travaux pour analyser la capacité du parc social à satisfaire les besoins des ménages les plus modestes : les logements à bas niveau de quittance sont-ils présents dans tous les secteurs du territoire ? Correspondent-ils aux besoins des demandeurs à bas revenus ? Quelles actions mettre en place pour développer cette offre ? A titre d'exemple, des démarches ont été engagées par Nantes Métropole, la Métropole de Lyon, la Métropole du Grand Nancy... En Bretagne, une démarche régionale a été engagée associant collectivités et organismes Hlm.

L'articulation entre politique d'attribution et politique de l'offre

L'articulation entre la politique d'attribution et la politique de l'offre permet de mobiliser l'ensemble des leviers pour satisfaire les besoins des ménages et garantir l'équilibre social et territorial.

La définition d'une politique d'attribution interroge la politique de l'offre :

▶ L'offre locative sociale actuelle répond-elle aux besoins ?

▶ Quels objectifs se fixer en matière de production de nouveaux logements ou d'adaptation de l'offre existante (en quantité, typologies, localisation, niveaux de quittance...)?

Comment développer l'offre de manière à mieux satisfaire la demande tout en répondant à l'enjeu de mixité ?

Ces questionnements sont au centre du Programme Local de l'Habitat qui définit plus largement la politique territoriale en matière de développement de l'offre et de satisfaction des besoins.

>> Quels enjeux dans les territoires soumis à une faible tension entre l'offre et la demande ?

Lorsque le niveau de tension entre l'offre et la demande est plus modéré, les leviers d'actions peuvent être assez différenciés : comment adapter l'offre aux évolutions des besoins du territoire ? comment renforcer l'attractivité et le positionnement concurrentiel du parc locatif social ? comment favoriser les mutations et les trajectoires résidentielles ?...

Toutefois, la meilleure connaissance de la demande et l'organisation d'un travail partenarial pour définir les modalités d'une gestion partagée de la demande sont des enjeux tout aussi essentiels.





Question 9

Quelles sont les prochaines étapes de mise en œuvre de la réforme ?

1. Poursuivre la mise en œuvre et le pilotage de la politique intercommunale d'attribution

La mise en œuvre de la réforme tient compte de la diversité des territoires : dynamique du marché local, tension sur l'offre locative sociale, politiques de l'habitat... Mais à titre d'exemple, trois catégories d'EPCI peuvent être distingués selon l'avancement des démarches.

- ▶ **Les EPCI ayant déjà installé leur Conférence Intercommunale du Logement et élaboré leurs documents** : ils assurent le suivi et l'évaluation de leur mise en œuvre ;
- ▶ **Les EPCI en cours de démarche** : ils reprennent les travaux engagés, les actualisent si nécessaire et animent la concertation dans le cadre des Conférences Intercommunales du Logement pour aboutir à des projets partagés ;
- ▶ **Les EPCI n'ayant pas encore engagé de démarche** : ils engagent en priorité un travail de diagnostic, d'état des lieux, pour disposer d'une connaissance fine de la demande locale.

Quel que soit le contexte local, l'installation des équipes municipales et intercommunales est l'occasion de partager une vision commune des enjeux du territoire à l'appui d'un diagnostic actualisé de la situation du territoire.

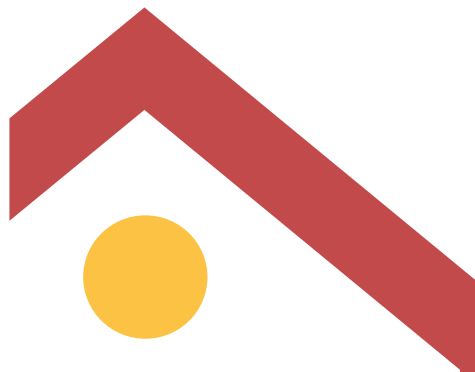
L'articulation des politiques d'attribution avec les politiques locales de l'habitat et en particulier les PLH est une condition essentielle du succès de la mise en œuvre de la réforme.

2. Mettre en place un système de cotation de la demande

La loi prévoit que chaque EPCI concerné par la réforme mette en place un dispositif de cotation de la demande avant le 1^{er} janvier 2024. Il s'agit de donner une note à chaque demande en fonction de critères et d'une pondération choisis localement. Ces critères doivent prendre en compte les priorités de la loi et s'appuyer sur les orientations d'attribution du territoire.

Le système de cotation est défini dans le cadre du Plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs. Si le plan n'existe pas encore sur le territoire, l'obligation de mise en place de la cotation constitue une opportunité pour le déployer.

S'il existe déjà, le plan doit être réactualisé pour intégrer la cotation.



La cotation constitue une **aide à la décision** pour le réservataire ou le bailleur au stade de la désignation, et pour la commission d'attribution au stade de l'attribution. Il ne s'agit pas d'un système automatisé.

Le système de cotation vise plusieurs objectifs :

- ➔ **Renforcer la transparence** et l'information du demandeur : il est informé des critères et de la cotation de sa demande ;
- ➔ **Favoriser l'équité de traitement** par les partenaires du territoire : la cotation s'applique pour l'ensemble du territoire de l'EPCI et par l'ensemble des organismes et réservataires ;
- ➔ **Concilier mise en œuvre du droit au logement et mixité sociale** : pour cela, la cotation doit s'appuyer sur une connaissance fine du parc et de son occupation.

Le rôle des élus est essentiel pour mettre en place ce système. Ils doivent, dans le cadre de la conférence intercommunale du logement, définir les objectifs poursuivis par la cotation et en mesurer les effets.

Localement, les élus peuvent s'appuyer sur les démarches déjà engagés par certains organismes Hlm ou par les associations régionales Hlm qui ont pu conduire des réflexions sur les systèmes de cotation.

3. Contribuer au passage à la gestion en flux

La loi prévoit qu'au plus tard, le 24 novembre 2023, l'ensemble des réservations de logements devront être gérées en flux. Cette mesure nécessite un important travail technique et présente un certain nombre d'opportunités :

- ▶ **Favoriser la fluidité des parcours résidentiels**, lever les freins liés au cloisonnement des attributions par réservataires ;
- ▶ **Optimiser la mise en regard offre / demande**, élargir les possibilités de réponse à la demande à l'échelle d'un territoire ;
- ▶ **Apporter une meilleure réponse à certains besoins** aujourd'hui plus complexes à satisfaire du fait de l'approche par filière (demandes de mutations, relogements dans le cadre de projets ANRU ...) ;
- ▶ **Favoriser la mise en œuvre de politiques d'attribution** contribuant à l'accueil dans la mixité de ménages prioritaires ; accompagner la mise en œuvre des objectifs définis localement ;
- ▶ **Permettre un cadre de négociation renouvelé et régulier** entre l'organisme Hlm et ses réservataires.

La gestion en flux présente un certain nombre d'enjeux pour les élus communaux et intercommunaux.

▶ **En tant qu'autorité organisatrice des attributions** L'EPCI s'assure que les conventions (établies entre chaque organisme et réservataire) soient cohérentes avec les objectifs d'attribution fixés à l'échelle de son territoire et facilitent concrètement la mise en œuvre du projet territorial.

▶ **En tant que réservataire (commune ou EPCI)** La commune ou l'EPCI réservataire devra établir avec chaque bailleur présent sur son territoire une convention précisant le pourcentage des logements qui lui seront orientés, le mode de comptabilisation retenu, et les contreparties qu'elle apportera pour bénéficier de ces droits de réservation.

>> La location voulue ou location active

La location voulue (active) modifie la logique d'attribution en la transformant en un processus actif pour le demandeur qui se positionne directement sur les logements disponibles. L'instruction de la demande est faite par le bailleur et la décision d'attribution prise par la commission d'attribution. Ce dispositif est facultatif mais l'EPCI peut choisir de le mettre en place et de l'encourager. Il peut être mis en place sur une partie du patrimoine ou certains segments de l'offre. Accompagné d'un dispositif de cotation, il permet de poursuivre les objectifs de la politique locale d'attribution tout en rendant le demandeur acteur de son projet résidentiel.

L'USH met à disposition des organismes qui le souhaitent une plateforme pour mettre en ligne les logements disponibles à la location : <https://www.bienveo.fr>

Certains réservataires font le choix de gérer leur contingent de réservation via un système permettant la location active. C'est le cas d'Action Logement qui a développé une plateforme dédiée : AI-In. Cet outil est accessible aux demandeurs salariés. Ils y voient l'offre disponible sur un territoire donné et peuvent se porter candidat sur un logement.



