



La politique d'attribution des logements locatifs sociaux

La gouvernance intercommunale



→ L'essentiel

Les enjeux de la politique des attributions sont un meilleur accès des ménages les plus défavorisés au parc social et une meilleure mixité sociale des villes et des quartiers.

Les EPCI de la réforme des attributions sont tous les territoires :

- tenus de se doter d'un programme local de l'habitat ou
- ayant la compétence en matière d'habitat et dont le territoire comporte au moins un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV).

Sont également concernés par cette mesure la Ville de Paris, les établissements publics territoriaux (EPT) de la métropole du Grand Paris (MGP) ainsi que la métropole de Lyon.

Sur ces territoires (plus de 400), sont fixés des objectifs d'attribution dans et en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville afin de favoriser la mixité sociale.

Ces EPCI doivent se doter d'une conférence intercommunale du logement (CIL), d'une convention intercommunale d'attribution (CIA), d'un plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs (PPGDID), ainsi que d'un système de cotation de la demande.

→ Objectifs

Les lois Alur, Égalité et citoyenneté, et Elan ont positionné puis conforté l'échelon intercommunal comme chef de file en matière d'attributions. C'est à cette échelle que sont fixées les grandes orientations du territoire en matière de politique de peuplement : priorités locales pour les attributions et mixité sociale. Il s'agit pour ces territoires de se doter d'une gouvernance intercommunale et partenariale pour répondre à ces enjeux.

1 ◦ L'intercommunalité, acteur clé de la politique d'attribution

• L'habitat et le logement au cœur d'un projet de territoire.

Les évolutions législatives et réglementaires récentes consacrent les EPCI 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, répondant à un besoin actuel et prospectif, 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.

• Un cadre national, une mise en œuvre partenariale

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**, sur le fondement du cadre national posé par les textes législatifs et réglementaires. Il revient donc aux élus locaux de définir ces orientations, dont la mise en œuvre ne peut se faire sans le partenariat de l'État, des bailleurs sociaux, des réservataires et des associations.

Avec la loi Alur, la définition de la politique d'attribution a été positionnée à l'échelon intercommunal. Pour bâtir cette politique intercommunale, **plusieurs outils sont prévus** : PLH, CIL, CIA, PPGDID et système de cotation de la demande.

Rappel historique

Les accords en matière d'attributions ont d'abord été définis à l'échelle départementale puis à l'échelle intercommunale. La loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (loi ENL) a ainsi ouvert aux EPCI compétents en matière d'habitat la possibilité de conclure un accord collectif intercommunal qui se substitue sur le territoire de l'EPCI à l'accord départemental.

En 2014, la loi Alur a reconnu que le niveau de la politique d'attribution est intercommunal.

Avec Égalité et citoyenneté, la conférence intercommunale du logement est rendue obligatoire sur le territoire de certains EPCI :

- tenus de se doter d'un programme local de l'habitat ou
- ayant la compétence en matière d'habitat et dont le territoire comporte au moins un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV). Sont également concernés par cette mesure la Ville de Paris, les établissements publics territoriaux (EPT) de la métropole du Grand Paris (MGP), la métropole de Lyon.

Les orientations de la CIL sont déclinées dans une convention intercommunale d'attribution (CIA). Cette CIA se substitue à deux documents : la convention d'équilibre territorial (prévue par la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine) et à l'accord collectif intercommunal.

2 ◦ Les obligations en matière de mixité sociale sur le territoire des EPCI

Les différentes lois adoptées se sont préoccupées de renforcer l'un des socles de la cohésion nationale, la mixité géographique et sociale du parc locatif, afin que les logements sociaux soient équitablement répartis sur le territoire et non concentrés dans certaines communes ou secteurs et que l'occupation de ces logements soit la plus diversifiée possible.

• Les leviers d'action

Les principaux leviers d'action sont une production de logements diversifiée et une politique des attributions de logements sociaux.

S'agissant de la politique des attributions, la mixité sociale vise un renforcement de l'attractivité des quartiers les plus défavorisés et la possibilité de donner l'opportunité à des ménages aux revenus

modestes d'accéder à des logements dans les secteurs les plus favorisés.

• La recherche d'un équilibre territorial

Sur le territoire des EPCI de la réforme, des obligations légales de rééquilibrage du peuplement sont prévues :

- Au moins 25 % des attributions annuelles, suivies de baux signés, de logements situés en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), sont consacrées :
 - à des demandeurs dont le niveau de ressources par unité de consommation est inférieur à un montant constaté annuellement par arrêté du ministre chargé du Logement. Ce montant correspond au niveau de ressources le plus élevé du quartile des demandeurs aux ressources les plus faibles parmi les demandeurs d'un logement social situé sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale ou, en Île-de-France, sur le territoire de la région, enregistrés dans le système national d'enregistrement ;
 - ou à des personnes relogées dans le cadre d'une opération de renouvellement urbain (Anru) ou d'une opération de requalification des copropriétés dégradées (Orcod).
- Au moins 50 % des attributions annuelles de logements situés dans les QPV sont consacrées à des demandeurs autres que ceux appartenant au premier quartile de ressources ou à des personnes relogées dans le cadre d'une opération Anru ou d'une Orcod.

Les ménages les plus modestes

Les ménages du premier quartile de revenus sont les demandeurs les plus modestes dont le revenu, par unité de consommation, est inférieur à un seuil déterminé par EPCI (au niveau régional pour l'Île-de-France). Ce seuil correspond au niveau de ressources le plus élevé du quartile des demandeurs aux ressources les plus faibles parmi les demandeurs d'un logement social. Chaque année, le ministère publie un arrêté fixant le seuil du premier quartile par EPCI concerné.

POUR EN SAVOIR +

Arrêté fixant le seuil pour 2020 :

<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042056679>

3 ◦ Les outils et les instances de gouvernance

• Le programme local de l'habitat (PLH)

Le PLH est un document stratégique d'orientation, de programmation et de mise en œuvre de la politique locale de l'habitat sur le territoire intercommunal. Il est élaboré par les EPCI compétents en matière d'habitat avec différents partenaires. Il décline pour une durée de six ans les réponses locales à apporter aux besoins en matière d'habitat et d'hébergement, et de développement ou d'adaptation de l'offre, pour tous les publics, notamment pour les personnes aux ressources les plus modestes. Il comporte un diagnostic, des orientations stratégiques et un programme d'action territorialisé à la commune. La publication « Le programme local de l'habitat en 20 questions » est téléchargeable [ici](#).

• La conférence intercommunale du logement (CIL)

La création d'une CIL par l'EPCI doit permettre de disposer d'une instance de gouvernance partenariale, stratégique et opérationnelle en matière de politique d'attribution. La création d'une CIL sur les territoires concernés est d'application immédiate depuis la promulgation de la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

L'enjeu de la CIL est de faire émerger un consensus et de grandes orientations en matière d'attribution de logements sociaux sur un territoire, dont les mutations, sur la base d'un diagnostic territorial :

- objectifs de mixité sociale et d'équilibre entre les secteurs du territoire intercommunal avec notamment des objectifs d'attributions en QPV et en dehors de ces QPV ;
- objectifs de relogement des ménages bénéficiant du Dalo, des demandeurs prioritaires au titre de l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH)¹, ainsi que des ménages relogés dans le cadre d'une opération de renouvellement urbain.

Ces orientations sont ensuite approuvées par le président de l'EPCI et le préfet. Elles sont mises en œuvre via une convention intercommunale d'attribution (CIA) qui comporte les engagements pris par les bailleurs sociaux et leurs partenaires pour remplir les objectifs précités.

La gouvernance de la CIL

La CIL est coprésidée par le président de l'EPCI et le préfet de département. Elle rassemble les maires des communes membres de l'EPCI, les bailleurs sociaux, le conseil départemental, les réservataires, les associations de locataires, agissant contre l'exclusion et pour les personnes défavorisées.

1 : Obligations existant sur tout le territoire national mais déclinées localement sur les territoires concernés par le volet intercommunal de la réforme.

• La convention intercommunale d'attribution (CIA)

La CIA est document contractuel à visée opérationnelle qui définit des engagements quantifiés, territorialisés et évalués chaque année, pour chacun des partenaires. La CIA vise à combiner, au sein d'un même document, deux types d'enjeux : l'accès au logement des personnes en difficulté (droit au logement) et la recherche d'un meilleur équilibre entre les territoires (mixité sociale). La CIA remplace deux documents : l'accord collectif intercommunal et la convention intercommunale d'équilibre territorial.

Elle fixe :

- Pour chaque bailleur social un engagement annuel quantifié et territorialisé :
 - d'attributions de logements sociaux suivies de baux signés à réaliser hors QPV en faveur des demandeurs du premier quartile de revenu ou de ceux qui sont relogés dans le cadre d'une opération Anru ou d'une Orcod ;
 - d'attributions de logements sociaux en faveur des ménages Dalo et, à défaut, des ménages prioritaires, ainsi que les modalités de relogement et d'accompagnement social nécessaires à la mise en œuvre de cet engagement ;
 - un engagement portant sur les actions à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs d'équilibre territorial fixés par les orientations de la CIL.
- Pour chacun des autres signataires de la CIA : des engagements relatifs à leur contribution à la mise en œuvre des actions permettant de respecter ces engagements et les moyens d'accompagnement adaptés.
- Les modalités de relogement et d'accompagnement social des personnes relogées dans le cadre des opérations de renouvellement urbain.

- Les conditions dans lesquelles les réservataires et les bailleurs procèdent à la désignation des candidats, ainsi que leurs modalités de coopération. La CIA est signée par l'EPCI, le préfet de département, les bailleurs sociaux possédant ou gérant du patrimoine sur le territoire de l'EPCI, les titulaires de droits de réservation et, le cas échéant, d'autres collectivités territoriales ou d'autres personnes morales intéressées.

Une élaboration en mode projet

L'élaboration et la négociation des orientations émanant de la CIL et de la CIA doivent s'appuyer de façon privilégiée sur le mode projet. Il s'agit, sous le pilotage de l'EPCI, d'associer les services des différents partenaires et de travailler, sur la base de diagnostics partagés à définir un politique des attributions.

La cartographie de l'occupation du parc social

La cartographie de l'occupation du parc social s'appuie sur le croisement de données relatives aux logements et à leurs occupants. Ces données sont géocodées pour permettre des extractions locales et des représentations cartographiques à des échelles variées. Cet outil, développé par le groupement d'intérêt public du système national d'enregistrement de la demande de logement social (GIP SNE), permet notamment aux EPCI de disposer d'une connaissance fine de l'occupation du parc social sur leur territoire et de suivre son évolution. L'utilisateur peut choisir les indicateurs qu'il souhaite voir apparaître : niveau de revenu, aides au logement perçues, composition du ménage, type de logement ou encore activité des résidents majeurs, etc.

POUR EN SAVOIR +

<https://cartographie.gip-sne.fr/>



• Le guichet enregistreur de la demande de logement social

Les EPCI concernés par la réforme ont la possibilité d'être guichet enregistreur lorsqu'une délibération a été prise à cet effet, leur permettant par voie de conséquence d'avoir accès aux demandes de logement social et aux informations nominatives figurant dans le système national d'enregistrement de la demande (SNE).

• Le plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs (PPGDID) :

L'article L. 441-2-8 du code de la construction et de l'habitation prévoit l'élaboration d'un plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs par les EPCI de la réforme.

Il s'agit d'un document opérationnel dans l'organisation, au niveau intercommunal, de la réponse à la demande de logement social et le partage des responsabilités des différents acteurs.

La vocation du PPGDID :

– Il définit les orientations destinées à assurer la gestion partagée des demandes de logement social et à satisfaire le droit à l'information.

– Il prévoit un système de qualification de l'offre de logements sociaux du territoire afin d'établir une segmentation du parc, qui définit la capacité d'accueil des différentes catégories de demandeurs, dont les publics prioritaires, et servira de support à la fixation territorialisée des objectifs d'attribution, dans un premier temps, et pourra éclairer sur les actions à mener pour requalifier le parc, adapter les politiques de loyer, etc.

– Il prévoit les modalités d'organisation et de fonctionnement d'un service d'information et d'accueil des demandeurs de logement.

– Il prévoit le système de cotation : principe et modalités, notamment les critères choisis et leur pondération, ainsi que les conditions dans lesquelles le refus d'un logement adapté aux besoins et aux capacités du demandeur peut modifier la cotation de sa demande.

La procédure d'adoption du PPGDID est engagée par une délibération de l'EPCI.

La mise en conformité du PPGDID :

Le projet de plan est soumis aux communes membres de l'EPCI, qui doivent rendre leur avis dans un délai de deux mois.

Il est également transmis au préfet de département qui peut demander, dans le délai de deux mois suivant sa saisine, des modifications pour répondre aux objectifs qu'il avait fixés à ce plan ; le plan ne peut être adopté si ces demandes ne sont pas satisfaites.

La mise en œuvre du plan partenarial fait l'objet de conventions signées entre l'EPCI et les organismes bailleurs, l'État et les autres réservataires de logements sociaux.

Une garantie la transparence

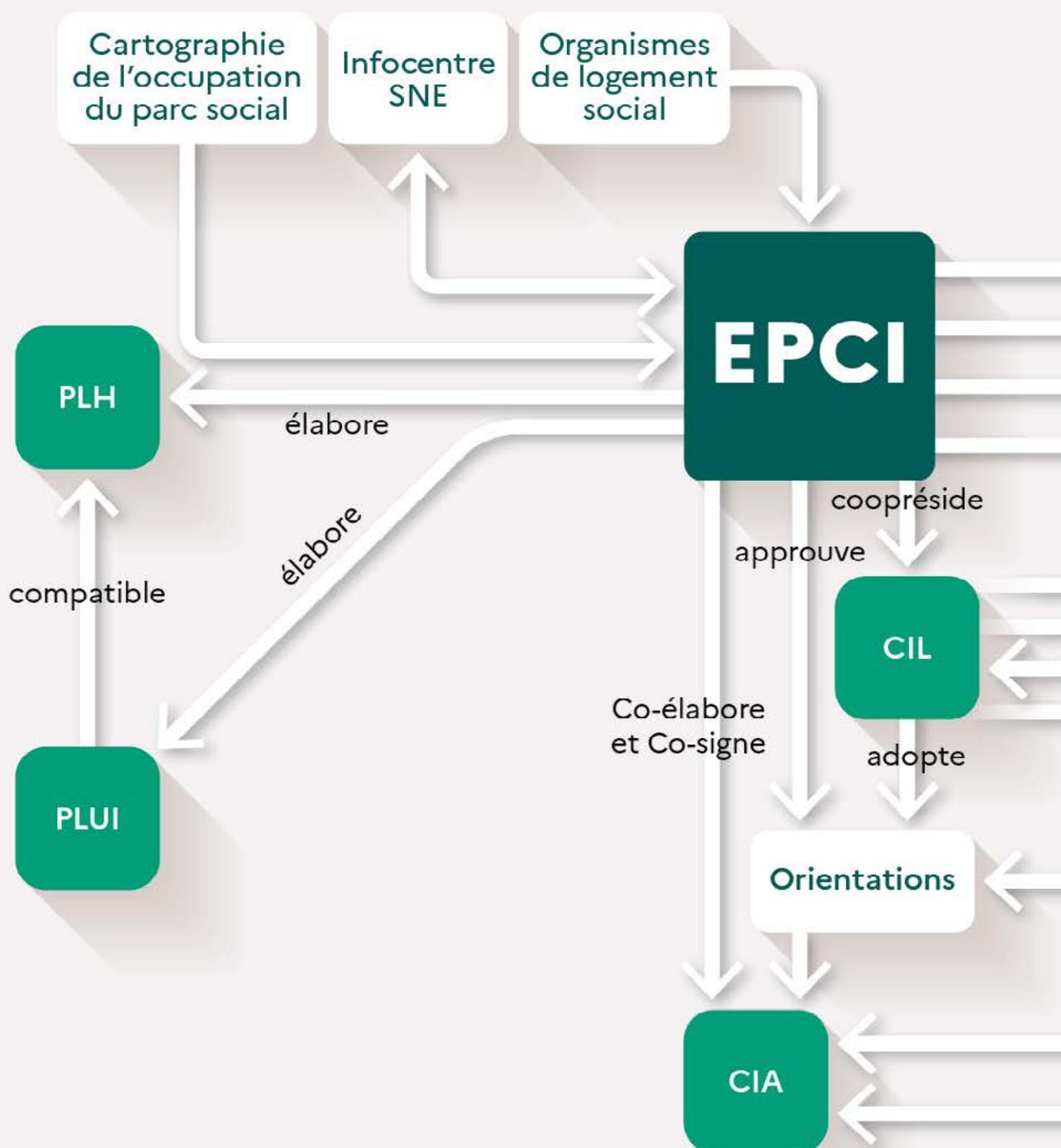
La généralisation de la gestion en flux des réservations de logements sociaux (voir fiche dédiée), qui doit intervenir au plus tard le 24 novembre 2021, s'accompagne de mesures de transparence.

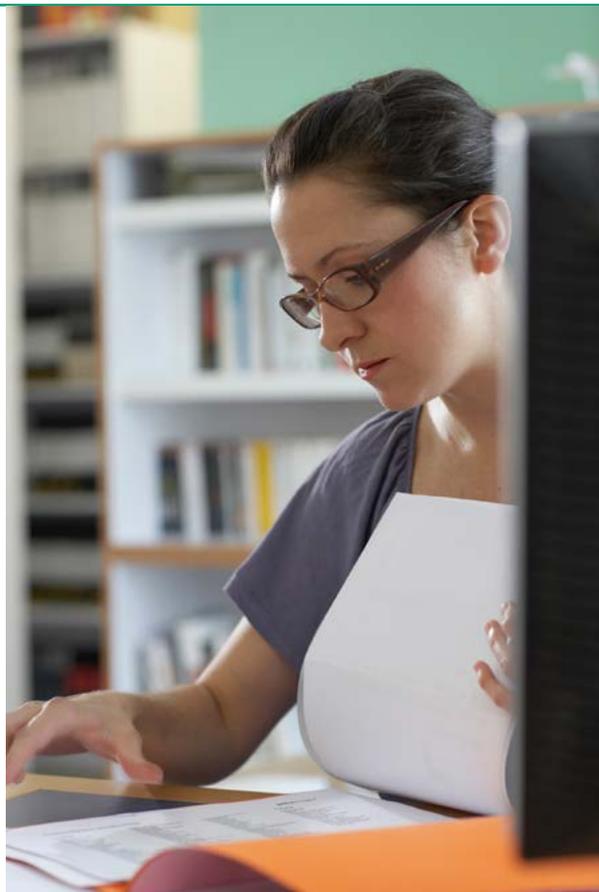
Les bailleurs sociaux doivent ainsi partager avec les réservataires et les EPCI de la réforme l'état des lieux des droits de réservation ainsi que les bilans annuels détaillés des attributions.



EPCI : un rôle clé dans le processus d'attribution des logements sociaux

Les lois Alur (2014), Égalité et Citoyenneté (2017) et Elan (2018) positionnent les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) comme chefs de file en matière d'attribution de logements sociaux. Leur pouvoir décisionnel s'exerce au sein d'un grand nombre d'instances.





4 ◦ Les modalités du système de cotation de la demande

(voir fiche dédiée)

La loi Elan rend obligatoire la mise en œuvre d'un système de cotation de la demande de logement social dans les EPCI compris dans le périmètre de la réforme. Le système de cotation relève de la responsabilité des EPCI, chefs de file de la réforme des attributions. Il est élaboré sous leur égide, avec l'ensemble des partenaires concernés. Les critères choisis et leur pondération devront permettre d'atteindre les objectifs d'attribution fixés par le législateur en faveur des publics prioritaires et de la mixité sociale des villes et des quartiers, et déclineront les orientations locales définies par la CIL. Les modalités de ce système sont prévues par le PPGDID. Conçue comme une aide à la décision, la cotation consiste à définir une série de critères d'appréciation de la demande et à lui appliquer une pondération afin d'attribuer une note à chaque demande. Un outil de cotation, intégré dans le système d'enregistrement de la demande (SNE), sera proposé à titre gracieux aux EPCI. Les territoires pourront aussi développer leur propre module de cotation attributions.

◦ Quelques chiffres-clés

423

EPCI concernés par la réforme

—

276

CIL créées

—

90

CIA signées

—

85

PPGDID adoptés

—

5

systèmes de cotation en vigueur

Les commissions d'attribution des logements, désormais Caleol

(voir fiche dédiée)

Chaque organisme d'HLM dispose d'une commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements (Caleol). Les missions de cette commission : attribuer les logements et examiner la situation des locataires en zone tendue tous les trois ans. Le président de l'EPCI est membre de droit de cette Caleol.