

Fiche-repères : logement social, le document-cadre fixant les orientations et la convention intercommunale d'attribution

issus de l'article 70 de la loi du 27 janvier 2017
relative à l'égalité et à la citoyenneté

octobre 2017

Fiche-repères : logement social, le document-cadre fixant les orientations et la convention intercommunale d'attribution

**issus de l'article 70 de la loi du 27 janvier 2017
relative à l'égalité et à la citoyenneté**



Sommaire

1. Enjeux et contexte de la réforme des attributions	6
2. Le cadre général de la réforme	7
3. Qui est concerné ?	9
4. L'élaboration des documents régissant les attributions de logements sociaux	9
a. La nécessité d'un diagnostic préalable	10
b. Une formalisation en deux étapes : orientations et engagements	11
c. Un fonctionnement partenarial en mode projet	11
d. Les modalités de validation et de signature	12
e. Le calendrier d'élaboration	12
5. Le contenu du document-cadre sur les orientations	13
a. Combiner la logique territoriale, celle par acteur et celle des publics	13
b. Réfléchir à plusieurs échelles	15
c. Se fixer des obligations de résultats	15
6. Le contenu de la CIA	18
a. Répartir les engagements par acteurs	18
b. S'appuyer sur des obligations de moyens	19
7. La mise en œuvre et le suivi	22
a. Une mise en œuvre concrétisée par les décisions individuelles	22
b. Une démarche par étapes	22
c. Un suivi à prévoir dès le départ	22
d. Le calendrier de mise en œuvre	23
8. Les exigences particulières pour les territoires en politique de la ville et en renouvellement urbain	23
a. Une annexe des contrats de ville	26
b. Une obligation dans le cadre de l'instruction des projets de renouvellement urbain	24
 Annexe 1 - Méthodologie d'élaboration du diagnostic préalable	 26
Annexe 2 - Le document cadre fixant les orientations et la convention intercommunale d'attribution dans les territoires bénéficiant de l'intervention de l'Anru au titre du NPNRU 2014-2024	35

1 Enjeux et contexte de la réforme des attributions

Bien que la vocation généraliste du parc de logements sociaux français soit attestée par le fait que 64 % des Français y soient éligibles¹, il accueille de fait une proportion croissante de ménages aux ressources faibles et aux profils fragiles. La part de ménages du premier quartile du revenu disponible par unité de consommation est passée de 21 % en 1973 à 50 % en 2013² parmi les occupants du parc social. Encore plus significatif, 52 % des demandeurs de logement social étaient à fin 2015 en dessous du seuil de pauvreté³. Cette part de l'occupation du parc social se répartit inégalement sur le territoire. Le parc social des quartiers de la politique de la ville accueille une population plus pauvre que le reste du parc social : le revenu annuel moyen des locataires de logements sociaux est de 13 890 euros par unité de consommation dans les ex zones urbaines sensibles (Zus) contre 16 432 euros pour les locataires de logements sociaux hors ZUS⁴.

Les facteurs qui alimentent cette ségrégation territoriale sont connus : inégale répartition du parc social⁵, écart de loyers⁶, choix résidentiels des ménages, mais aussi pratiques des différents acteurs qui interviennent dans le processus d'attribution des logements sociaux. Ainsi, 28,5 % des attributions en quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) reviennent à des ménages du premier quartile de revenu contre 18,7 % des attributions hors QPV⁷.

Face à ces constats, une réforme de la politique du logement social a été engagée dès 2014 au moyen de plusieurs lois, qui portent notamment sur la gestion de la demande et des attributions :

- la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine (dite loi Ville) qui a introduit la nécessité d'une action multipartenariale pour le peuplement des quartiers de la politique de la ville ;
- la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové (dite loi Alur) qui a introduit plus de transparence dans la gestion de la demande et l'attribution des logements sociaux et amorcé une réforme des attributions ;
- la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté (dite loi égalité-citoyenneté) qui réforme les attributions en articulant la nécessité d'accueillir davantage de ménages prioritaires au sein du parc social avec les enjeux d'équipes territoriaux.

La philosophie du titre II de la loi égalité-citoyenneté repose en effet sur la combinaison du droit au logement et de la mixité sociale en insistant sur l'égalité des chances : « *L'attribution des logements sociaux doit favoriser l'égalité des chances des demandeurs et la mixité sociale des villes et des quartiers, en permettant l'accès à l'ensemble des secteurs d'un territoire de toutes les catégories de publics éligibles au parc social et en favorisant 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* »⁸.

Si les évolutions législatives opérées au cours de ces trois dernières décennies ont pu concerner prioritairement soit l'accès au droit soit la mixité sociale, dans un effet de balancier, la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté vise à réconcilier les deux objectifs en cessant de les opposer.

Il s'agit d'affirmer que le logement social a vocation à loger les plus modestes (droit au logement), sans pour autant limiter leur accueil dans certains quartiers (mixité sociale).

La politique du logement doit agir à la fois sur l'offre, en visant une meilleure répartition spatiale du logement social, en veillant à la diversité de l'offre nouvelle et à son adaptation aux besoins et aux revenus des ménages (à travers les politiques locales de l'habitat, la politique de renouvellement urbain, ainsi que les dispositions prévues au

Notes

1. Selon le niveau de leurs revenus.
2. Insee, Enquêtes nationale Logement (ENL), 1973 et 2013.
3. Cour des comptes, d'après données du système national d'enregistrement (SNE) de la demande en logement social, 2015.
4. Insee, ENL 2013.
5. Les QPV accueillent 30 % du parc social français alors qu'ils ne représentent que 8 % de la population totale.
6. Selon l'Ancols, les loyers mensuels moyens au m² du parc de logements social en QPV atteint 5,11€ contre 5,67€ hors QPV.
7. Étude d'impact, projet de loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, 13 avril 2016.
8. Article L. 441 du code de la construction et de l'habitation, modifiée par l'article 70 de la loi égalité-citoyenneté.

titre de l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) ; il convient également d'agir sur l'occupation sociale du parc existant, en faisant évoluer les attributions des logements sociaux et les politiques de loyers, afin qu'elles constituent de véritables leviers d'égalité des chances et de mixité sociale à l'échelle des territoires et des immeubles.

Cette fiche-repères concerne le document-cadre fixant les orientations et la convention intercommunale d'attribution (CIA), dans lesquels sont déclinées les différentes obligations en matière de politique d'attributions touchant à ces principes et réformées par la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté.

Après avoir rappelé le cadre général de la réforme et les territoires concernés, elle présente la méthode d'élaboration et les éléments de contenu qui doivent figurer dans les deux documents prévus par l'article 70 de la loi, sans imposer un contenu-type. Elle préconise une démarche en mode projet, étape par étape et un suivi continu.

Enfin, elle insiste sur l'articulation indispensable entre la stratégie d'attributions des logements sociaux et la politique de la ville et de renouvellement urbain.

2 Le cadre général de la réforme

La loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté parachève la réforme du système d'attributions des logements sociaux amorcée par la loi ALUR et par la loi Ville.

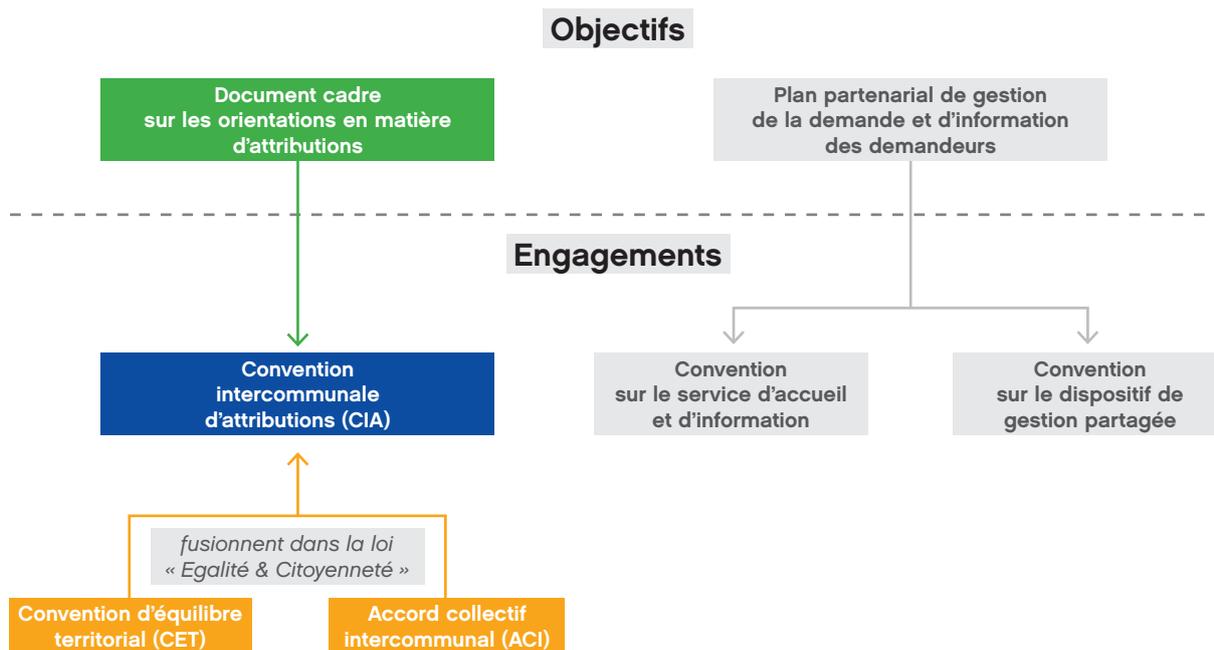
Un nouveau cadre simplifié de pilotage des attributions et de la gestion de la demande est imposé (cf. schéma ci-dessous). Ce nouveau cadre modifie l'architecture des documents réglementaires de pilotage de la politique d'attributions à l'échelle intercommunale :

- la conférence intercommunale du logement (CIL) rendue obligatoire par la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté élabore les orientations en matière d'attributions, formalisées dans un document-cadre. Ces orientations sont soumises à l'approbation du préfet et du président de l'EPCI ;
- ces orientations sont déclinées dans une convention intercommunale d'attribution (CIA), créée par la loi égalité-citoyenneté, document contractuel et opérationnel qui porte sur les engagements des principaux acteurs en matière d'attributions de logements sociaux. La convention comporte aussi la déclinaison locale de règles nationales. Cette convention fusionne les volets relatifs à la convention d'équilibre territoriale (CET) prévue par la loi Ville du 21 février 2014 et ceux qui relevaient de l'accord collectif intercommunal (ACI) prévu par la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement et codifié à l'article L. 441-1-1 du code de la construction et de l'habitation.

Le contenu des deux documents est ainsi clarifié : le document-cadre sur les orientations contient l'ensemble des objectifs (sur le logement des publics prioritaires et leur répartition territoriale) alors que la CIA contient les engagements de chaque acteur pour remplir ces objectifs. Ainsi, les objectifs de mixité sociale et d'équilibre entre les territoires à prendre en compte pour les attributions, qui étaient auparavant portés par la CET, doivent dorénavant figurer dans le document-cadre fixant les orientations en matière d'attributions.

Le schéma ci-dessous concerne les documents de la politique intercommunale des attributions (qui apparaissent en couleurs) avec, en regard, les documents prévus en matière de gestion de la demande et d'information des demandeurs de logements sociaux (qui apparaissaient en grisé) : le plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs fixe les objectifs ; la convention sur le service d'accueil et d'information et la convention sur le dispositif de gestion partagée déclinent les engagements des acteurs.

→ Schéma du cadre général de la réforme



Le premier niveau de documents (document cadre sur les orientations, plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs) fixe les objectifs en matière d'attributions et de gestion de la demande. Le deuxième niveau de documents (convention intercommunale d'attributions, convention sur le service d'accueil et d'information, convention sur le dispositif de gestion partagé) décline ces objectifs en engagements individuels par acteurs et en précise les modalités de mise en œuvre.

La répartition des items entre document-cadre fixant les orientations en matière d'attributions et convention intercommunale d'attribution a ainsi été clarifiée par la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté :

- **le document-cadre sur les orientations en matière d'attribution fixe⁹ :**
 - > les objectifs de mixité sociale et d'équilibre entre les territoires à l'échelle intercommunale, notamment les objectifs d'attributions en QPV et hors QPV ;
 - > les objectifs de relogement des ménages bénéficiant du DALO et des demandeurs prioritaires au titre de l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH¹⁰), ainsi que des ménages relogés dans le cadre d'une opération de renouvellement urbain.

- **la CIA comporte¹¹,** en tenant compte, par secteur géographique, des capacités d'accueil et des conditions d'occupation des immeubles, les engagements de chaque acteur (en premier lieu les bailleurs sociaux et les réservataires) permettant de mettre en œuvre les orientations en matière d'attribution et de répartir entre les bailleurs présents sur le territoire de l'EPCI les obligations issues des règles nationales.

Notes

- 9. Article L. 441-1-5 du code de la construction et de l'habitation.
- 10. Obligations existant sur tout le territoire national mais déclinées localement sur les territoires concernés par le volet intercommunal de la réforme.
- 11. Article L. 441-1-6 du code de la construction et de l'habitation, modifié par l'article 70 de la loi égalité-citoyenneté.

3 Qui est concerné ?

La loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté définit le périmètre des territoires tenus de mettre en œuvre la réforme des attributions de logements sociaux. Trois types de territoires sont concernés :

- les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) tenus de se doter d'un programme local de l'habitat (PLH) : communauté urbaine, communauté d'agglomération, métropole, communauté de communes de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants détenant la compétence « habitat » ;
- les établissements publics territoriaux (EPT) de la métropole du Grand Paris, ainsi que la commune de Paris ;
- les EPCI compétents en matière d'habitat et ayant au moins un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) sur leur territoire.

La métropole de Lyon est également concernée par la réforme.

Au 30 juin 2017, 426 EPCI sont concernés par la réforme :

- 358 EPCI tenus de faire un PLH (dont la métropole de Lyon assimilée dans la fiche à un EPCI) ;
- 12 EPT de la métropole du Grand Paris ;
- 56 EPCI non tenus de faire un PLH mais compétents en matière d'habitat et avec au moins un QPV.

À NOTER

1 255 QPV sur un total de 1 514 QPV sont situés sur le territoire d'EPCI (334) tenus de mettre en place une politique des attributions. Pour les 11 communautés de communes comprenant un QPV mais non compétentes en matière d'habitat¹², la réforme des attributions ne s'applique pas. Ces territoires (communes ou EPCI) sont toutefois toujours concernés par l'article 8 de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 qui prévoit la passation d'une convention d'équilibre territorial (cf. fiche-repères sur la CET) à l'échelle des territoires signataires des contrats de ville.

Note

12. Au 31 juin 2017 : CC Rhône Lez Provence, CC les Portes Briardes Entre Villes et Forêts, CC Drôme Sud Provence, CC du Sud, CC du Liancourtois, CC du Pays de Valois, CC du Pays de Luxeuil, CC du Pays Fertois, CC Coeur du Var, CC du Pays des Sorgues et des Monts de Vaucluse, CC de l'Agglomération Migennoise.

4 L'élaboration des documents régissant les attributions de logements sociaux

La définition de la stratégie intercommunale d'attribution doit répondre aux principales problématiques d'accès au logement et de déséquilibres territoriaux qui se posent sur le territoire intercommunal. Cela suppose la participation active de l'ensemble des acteurs concernés (collectivités, organismes de logement social, réservataires dont Action Logement et l'État) et la conduite d'un partenariat ouvert et constructif autour de l'EPCI, pilote désigné par la loi.

Dans les territoires où les réflexions sur les attributions n'ont pas débuté, la mise en place de la CIL constitue un préalable à la définition des orientations et à l'élaboration de la CIA. Dans ceux qui avaient déjà un ou plusieurs documents en projet ou signés (CET, CIET, accord collectif...), l'élaboration de la CIA pourra reprendre et préciser le contenu de la convention d'équilibre territorial si elle existe ou celui de l'accord collectif intercommunal s'il existe.

Toutefois, la CIA devra au final respecter le contenu prévu par la loi (explicitation des engagements par bailleurs et par réservataires) et combiner les mesures portant sur les enjeux d'accès au parc social et les enjeux d'équilibre des territoires.

a. La nécessité d'un diagnostic préalable

L'élaboration d'un diagnostic partagé préalable constitue une base pour l'ensemble des documents obligatoires (document-cadre des orientations sur les attributions et CIA). Il doit porter sur :

- l'état et les dynamiques d'occupation du parc social (partage des données, réflexion à plusieurs échelles, définition d'indicateurs, apport d'éléments qualitatifs) ;
- les caractéristiques de la demande de logements sociaux ;
- la structure des loyers par territoire et par organisme de logement social ;
- la répartition territoriale du parc et des contingents de réservation gérés en stock, le volume d'imputation des droits de réservation sur le flux des attributions et leurs modes de gestion différenciés du rapprochement de l'offre et de la demande (gestion directe ou déléguée au bailleur).

La tension locale du marché de l'habitat, l'assujettissement ou non du territoire aux obligations de production de logements locatifs sociaux prévues à l'article 55 de la loi SRU, le volume du contingent de logements réservés de l'État entièrement dédié aux publics prioritaires du territoire et le volume d'attributions que les réservataires et les bailleurs doivent consacrer aux mêmes ménages en vertu de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, constituent des éléments structurants, dont il convient de tenir compte.

L'annexe 1 de la présente fiche détaille la méthode d'élaboration du diagnostic partagé préalable. La méthode complète est présentée dans le n°17 de la revue Repère de l'USH, relatif aux orientations d'attributions et à la convention d'équilibre territorial¹³.

L'accès et le partage aux données constituent un prérequis : la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté prévoit que les organismes de logement social traitent les données des enquêtes d'occupation du parc social (OPS)¹⁴ dans le cadre de la définition des orientations et des objectifs en matière d'attributions et les partagent avec les autres parties prenantes¹⁵, dans le respect du secret statistique.

Cartographie de l'occupation du parc social réalisée par le GIP SNE¹⁶

Le GIP SNE mène des travaux, en vue d'élaborer une cartographie anonymisée de l'occupation du parc social à partir des données de RPLS et de l'enquête OPS. Elle devrait être opérationnelle en 2018. Cet outil sera mis à disposition de l'ensemble des acteurs de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques locales d'attribution.

Le diagnostic partagé peut éventuellement s'appuyer sur l'ensemble des documents de planification ou de programmation existants (SCOT, PLH, PLU, PDU...), élaborés à l'échelon intercommunal ou communal, sur le diagnostic à partir duquel ils ont été établis et le cas échéant sur les orientations stratégiques qu'ils comportent. Inversement, ces documents pourront être amenés à intégrer par avenant, soit individuellement, soit collectivement en cas de fusion de ces derniers, les éléments nécessaires à l'atteinte des objectifs approuvés dans le document-cadre sur les orientations en matière d'attribution.

Les acteurs locaux de l'habitat peuvent également mettre à profit la connaissance des dynamiques sociales et de l'occupation sociale et la dynamique issue des coopérations qui ont été développées dans les démarches spécifiques visant à travailler sur les équilibres de peuplement, notamment dans les projets de rénovation urbaine, dans lesquels des dispositifs inter-bailleurs et inter-réservataires ont parfois été développés pour mettre en œuvre le relogement et travailler sur la mobilité résidentielle.

Notes

13. Cf. n°17 Repères - Orientations d'attribution et convention d'équilibre territorial - Collection Les cahiers de l'USH, avril 2016 <http://ressourcesshm.union-habitat.org/>
14. Cf. note de l'USH - Diffusion des données de l'occupation du parc social, mars 2017 - <http://ressourcesshm.union-habitat.org/>
15. Article L. 442-5 du CCH et article R. 442-14 du CCH issu du décret n° 2017-834 du 5 mai 2017 ; article 78 (non codifié) de la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.
16. Le groupement d'intérêt public (GIP) assure pour le compte de l'État la gestion du système national d'enregistrement (SNE) des demandes de logement social. Il est présidé par l'Union sociale pour l'habitat.

Ils peuvent également se saisir des réflexions et études engagées dans le cadre des protocoles de préfiguration des projets de renouvellement urbain liés au nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), qui cherchent à mieux articuler les dimensions habitat et peuplement.

La prise en compte du parc privé

L'analyse de l'occupation sociale du parc de logements sociaux doit être complétée par une analyse du parc privé, notamment dans les cas où un QPV est majoritairement composé de parc privé en copropriété, ou constitué d'habitat ancien et / ou d'habitat insalubre. Cette analyse complémentaire peut conduire à infléchir les orientations en matière d'attribution de logements sociaux.

À ce titre, les acteurs locaux pourront utiliser les données provenant de différents fichiers et bases de données :

- le fichier FILOCOM (remplacé par FIDELI – DGFIP, Insee) ;*
- registre national des copropriétés renseigné par les syndicats – ministère du Logement ;*
- le fichier DVF (demande de valeur foncière) – DGFIP, ministère du Logement ;*
- les données d'observatoires locaux sur le logement.*

Le « parc social de fait » dont le spectre s'étend des copropriétés fragiles ou dégradées faisant l'objet de suivi de la part de l'Anah (POPAC, OPAH, plan de sauvegarde, etc.) aux secteurs d'habitat informel dans les départements d'outre-mer, peut en effet nécessiter le relogement de ménages au sein du parc social dont il faut anticiper l'intégration potentielle dans les stratégies d'attribution.

b. Une formalisation en deux étapes : orientations et engagements

Une fois le diagnostic partagé entre l'ensemble des acteurs, la CIL doit formaliser ses orientations en matière d'attribution dans un document-cadre. Ces orientations doivent ensuite être déclinées en engagements par acteur dans le cadre de la CIA.

Ces deux discussions – autour des orientations et autour des engagements – peuvent se concevoir en deux étapes distinctes et successives ou alors être réalisées dans le cadre d'une seule période

de négociation, débouchant sur la formalisation de deux documents.

La constitution d'un seul document rassemblant les orientations et les engagements est possible, si l'ensemble des attendus est formalisé de manière apparente (orientations, engagements) et précise (objectifs chiffrés et territorialisés, déclinés par acteur). Il appartiendra aux services déconcentrés de l'État de statuer sur la conformité à la loi des documents élaborés.

c. Un fonctionnement partenarial en mode projet

Les orientations en matière d'attribution sont élaborées par la CIL, qui « rassemble, outre les maires des communes membres de l'établissement, le représentant de l'État dans le département, des représentants des bailleurs sociaux présents sur le territoire concerné, des représentants du département, des représentants de tout organisme titulaire de droits de réservation, des représentants locaux des associations de locataires siégeant à la Commission nationale de concertation, des représentants des organismes agréés en application de l'article L. 365-2, des représentants des associations dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées, des représentants locaux des associations de défense des personnes en situation d'exclusion par le logement [...] et des représentants des personnes défavorisées. [...] Elle est coprésidée par le représentant de l'État dans le département et par le président de l'établissement public de coopération intercommunale, le maire de la commune de Paris ou le président du conseil de territoire de l'établissement public territorial de la métropole du Grand Paris »¹⁷.

Contrairement au document-cadre sur les orientations qui est élaboré par la CIL, la CIA est élaborée par un groupe plus restreint constitué des partenaires qui en seront signataires. La loi mentionne comme signataires : l'EPCI (ou la commune de Paris ou l'EPT de la métropole du Grand Paris), les bailleurs de logements sociaux possédant ou gérant du patrimoine sur le territoire de cet EPCI ou assimilé, les titulaires de droits de réservation sur ce patrimoine (dont l'État) et, le cas échéant, d'autres collectivités territoriales ou d'autres personnes morales intéressées.

Note

¹⁷ Article L 3441-1-5 du code de la construction et de l'habitation.

L'élaboration et la négociation du document-cadre sur les orientations et de la CIA doivent s'appuyer de façon privilégiée sur le mode projet. Il est préconisé que la phase de travail technique préalable associe les services des différents partenaires concernés, si possible au niveau de leur responsable (y compris au niveau de la direction générale des services de l'EPCI) et qu'elle soit coordonnée par un chef de projet de la démarche (identifié au sein des services de l'EPCI). Elle doit permettre de définir un nombre restreint de scénarii adaptés au contexte local, intégrant des objectifs territorialisés et mesurables, voire chiffrés. Ces scénarii prévoient plusieurs niveaux de rééquilibrage territorial de peuplement et définissent la vocation des territoires qui composent l'EPCI (notamment les QPV). C'est aux instances politiques qu'incombe la validation des choix qui sont présentés. Une fois validé, le scénario choisi doit se traduire par des objectifs territorialisés par quartier ou par secteur, inscrits dans le document-cadre, et par des engagements par acteur, inscrits dans la CIA.

La démarche projet peut ainsi s'articuler autour des axes suivants :

- Réunir un comité de pilotage (collège « politique » et stratégique) pour le lancement de la démarche et la validation de chacune des étapes du projet :
 - > À l'initiative de l'EPCI
 - > Fréquence : prévoir un minimum de 2 comités par an
 - > Possibilité de mettre à profit, quand cela est pertinent et faisable, les instances de planification / programmation territoriale.
- Organiser la tenue de comités techniques (collège des techniciens) dont les travaux feront l'objet d'une validation par le comité de pilotage ;
- Désigner, au-delà du chef de projet de la démarche, idéalement placé au niveau de l'EPCI, une personne-ressource ou relais au sein de chaque institution concernée par la démarche ;
- Faciliter le partage des données entre acteurs : organiser la remontée des données vers un point unique (EPCI) ou prévoir une plateforme de partage des données et des informations.
- Préciser les modalités de suivi des objectifs territorialisés et des engagements par acteurs.

d. Les modalités de validation et de signature

Les orientations formalisées dans un document-cadre doivent être adoptées par la CIL et approuvées par l'EPCI par délibération (ou la commune de Paris ou l'établissement public territorial de la métropole du Grand Paris) et par le Préfet. Ce dernier peut n'approuver qu'une partie des orientations, ce qui peut arriver si l'une des orientations adoptées par la conférence ne lui paraît pas conforme à la loi ou ne pas correspondre aux enjeux du territoire (il n'est toutefois pas prévu qu'il puisse les modifier). Il est donc préférable que ce soit sous la forme d'un arrêté que le préfet donne son approbation en joignant le document approuvé.

Concernant la CIA, une fois consolidée au sein du groupe des partenaires en charge de son élaboration, elle est soumise pour avis préalable au comité responsable du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées et à la conférence intercommunale du logement. Si ces avis n'ont pas été rendus dans un délai de deux mois à compter de la transmission de la convention, ils sont réputés favorables. Ensuite intervient la phase de signature. Enfin, la CIA doit être agréée par le préfet pour être reconnue, le cas échéant, comme fusionnant et remplaçant la convention d'équilibre territorial et l'accord collectif intercommunal.

e. Le calendrier d'élaboration¹⁸

La mise en place de la conférence intercommunale du logement (prévue depuis la loi ALUR) constitue un préalable indispensable à la mise en œuvre de la réforme. La CIL a pour mission d'élaborer et d'adopter les orientations en matière d'attribution, qui doivent être déclinées ensuite en engagements dans la CIA.

Note

18. Voir note technique du 27 avril 2017 relative aux conditions d'application dans l'espace et dans le temps des principales dispositions de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté relatives aux attributions et à la gestion de la demande. NOR : LHAL1712312N.

La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté (V de l'article 70) accorde un délai de deux ans à compter de la promulgation de la loi pour signer une CIA à condition que l'EPCI, avant la promulgation de la loi (27 janvier 2017) :

- ait engagé l'élaboration des orientations sur les attributions mentionnées à l'article 441-1-5 du CCH ou que la conférence intercommunale du logement les avaient adoptées (et donc a fortiori si elles ont été approuvées par le préfet et le président de l'EPCI) ;
- ou qu'il dispose d'un accord collectif intercommunal mentionné à l'article L. 441-1-1 ;
- ou qu'il ait élaboré ou signé une convention d'équilibre territorial mentionnée à l'article 8 de la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

La mise en conformité signifie :

- que le document-cadre sur les orientations doit avoir le contenu prévu par l'article L. 441-1-5 du CCH tel qu'issu de la loi égalité et citoyenneté ;
- que l'accord collectif et la CET doivent être fusionnés en une seule convention, la convention intercommunale d'attribution, avec le contenu prévu pour celle-ci par l'article L. 441-1-6.

Si aucune de ces conditions n'est remplie, l'EPCI doit engager la rédaction des orientations relatives aux attributions et de la CIA immédiatement, avec le contenu et sous la forme prévus par la loi du 27 janvier 2017.

Il est d'autant plus important d'engager le travail sans délai, qu'un temps de maturation des différents questionnements et des choix opérés est nécessaire pour parvenir à la formalisation de documents réalistes et ambitieux.

Quelles sont les conditions de réussite de la phase d'élaboration ?

- Pour le lancement de la démarche : l'engagement politique de l'EPCI ;
- Pour le diagnostic partagé : la transparence et le partage des données ;
- Pour le travail partenarial : la transversalité et la confiance entre les acteurs ;
- Pour l'élaboration des documents : un travail technique mené jusqu'à la problématisation du diagnostic et la formulation de premières propositions de scénarii, permettant ainsi un débat éclairé et l'arbitrage politique.

5 Le contenu du document-cadre sur les orientations

Le document cadre sur les orientations relatives aux attributions à l'échelle intercommunale comporte des objectifs qui s'imposent à l'ensemble des acteurs sur le territoire et peut aussi fixer des règles.

Le document-cadre sur les orientations comporte :

- 1° Les objectifs de mixité sociale et d'équilibre entre les territoires à l'échelle intercommunale à prendre en compte pour les attributions de logements sociaux, dont les mutations, en tenant compte de la situation des QPV et dans le respect des articles L. 300-1 (droit à un logement décent et indépendant), L. 441-1 (priorités) et L. 441-2-3 (DALO).
- Dans les QPV, un objectif quantifié d'attribution à des demandeurs autres que ceux du premier quartile. À défaut d'une telle disposition dans les orientations approuvées, cet objectif est de 50 % ;
- 1° bis Le cas échéant, le taux minimal des attributions annuelles, suivies de baux signés, de logements situés en dehors des QPV (à défaut fixé par la loi à 25 %) ;

- 2° Les objectifs de relogement des prioritaires et des ménages bénéficiant du DALO, ainsi que de ceux qui relèvent des opérations de renouvellement urbain.

Les orientations sont le document cadre de la politique intercommunale des attributions, qui formalisent les objectifs tels qu'arrêtés par la CIL. La CIA en est la convention d'application, qui fixe les engagements des principaux acteurs pour mettre en œuvre les orientations.

a. Combiner la logique territoriale, celle par acteur et celle des publics

La fusion des dispositions de la CET et de l'ACI prévue par la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté dans la CIA fait sens : les objectifs poursuivis par l'ACI concernant le logement des publics prioritaires et ceux poursuivis par la CET concernant

le rééquilibrage de l'occupation sociale diffèrent uniquement par leur focale respective (accès des publics prioritaires pour le premier et équilibre de peuplement pour la deuxième) et par leur échelle territoriale et niveau de contrainte (engagements par bailleur dans le premier et objectifs par secteur dans la deuxième).

Il s'agit de concilier l'objectif d'accueil de publics prioritaires avec l'objectif de rééquilibrage de l'occupation du parc locatif social au niveau intercommunal. Pour ce faire, le document-cadre sur les orientations puis la CIA doivent, non pas accolés les actions sur lesquels les partenaires s'engagent, mais les **combiner**.

La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté prévoit ainsi d'élargir les obligations d'attributions de logements sociaux aux ménages les plus défavorisés à l'ensemble des réservataires. Les collectivités territoriales, Action Logement et les bailleurs sociaux ont désormais une obligation de consacrer 25 % de « leurs » attributions aux ménages prioritaires (ménages bénéficiant du DALO et ménages jugés prioritaires au titre de l'article L. 441-1 du CCH). Ainsi, l'ensemble des partenaires est

appelé à contribuer au logement des personnes défavorisées. Il s'agit de mettre un terme à l'idée selon laquelle l'État serait le seul chargé de loger de tels ménages et d'éviter les comportements d'évitement de certains acteurs.

Compte-tenu du fait que le contingent État (qui pèse 25 % des attributions) est déjà entièrement dédié aux personnes défavorisées¹⁹, le taux effectif d'attributions réservés aux ménages bénéficiant du DALO et aux demandeurs prioritaires sera au moins de 40 % de la totalité des attributions en moyenne à l'échelle des EPCI.

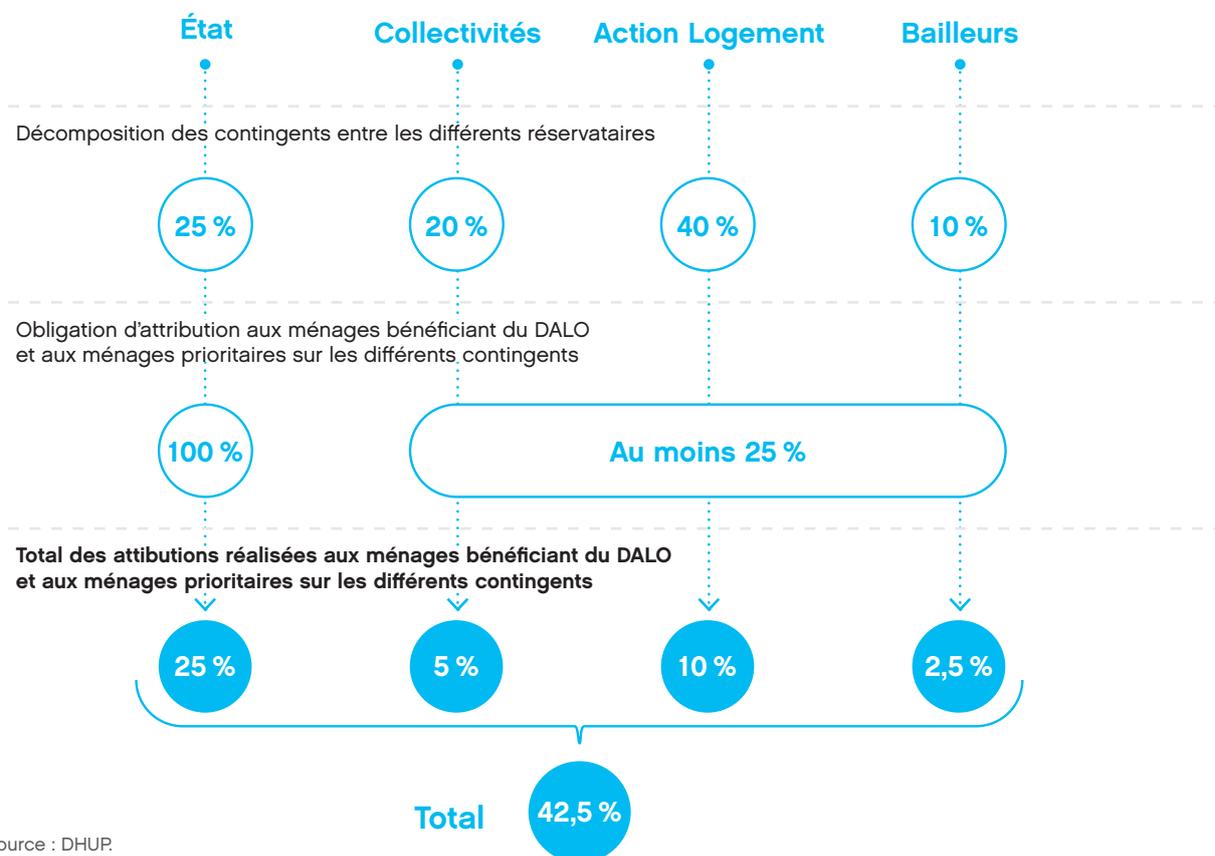
Notes

19. Les préfets disposent d'au plus 30 % des logements livrés ou remis à la location, réparti entre deux cibles : le contingent « fonctionnaires » égal à 5 % au plus et le contingent pour les personnes défavorisées égal à au moins 25 %. Il est toutefois possible, dans la limite du total de 30 %, que le pourcentage de logements réservés pour les personnes défavorisées soit supérieur à 25 %.

20. Cet exemple est réalisé dans l'hypothèse où la rotation est équivalente pour tous les contingents.

→ Exemples de répartition des contingents et des obligations afférentes d'attributions aux ménages bénéficiant du DALO et aux demandeurs prioritaires²⁰

Acteurs



Dans le même temps, la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté fixe des objectifs de répartition territorialisée (en QPV/hors QPV) des ménages les plus précaires, dans le sens d'une plus grande mixité sociale au sein du parc social (cf. partie 5.c.), voire dans l'ensemble de l'agglomération, la convention pouvant comporter des mesures d'accompagnement.

Les orientations puis la CIA devront donc préciser les objectifs et les engagements de chaque acteur pour atteindre ces objectifs, dans un calendrier réaliste (c'est-à-dire en tenant compte du taux de rotation par secteur), et prévoir une répartition territoriale équilibrée des attributions : il s'agit de faire le bilan territorialisé des attributions annuelles par secteur et par public et de proposer des évolutions afin d'en rééquilibrer la répartition, en tenant compte des capacités d'accueil du parc, des loyers et de la situation des QPV.

L'articulation entre les objectifs de droit au logement et de mixité sociale nécessite de réfléchir à plusieurs échelles, de se fixer des objectifs chiffrés réalistes mais néanmoins ambitieux, rompant le cas échéant avec de mauvaises pratiques du point de vue de la mixité sociale, et de proposer des moyens concrets pour y parvenir, l'essentiel étant d'impulser une dynamique de progrès et de fixer un calendrier.

b. Réfléchir à plusieurs échelles

Afin que le rééquilibrage du peuplement des quartiers les plus fragiles puisse s'opérer, c'est bien l'ensemble du territoire intercommunal et du parc locatif social qu'il convient de mobiliser.

L'appréhension de la question des équilibres de peuplement à toutes les échelles des territoires concernés (EPCI / communes / quartiers (QPV/hors QPV) / selon les cas ensembles immobiliers et immeubles) est nécessaire afin de cibler précisément les quartiers qui devront faire l'objet de rééquilibrage, ceux dont les caractéristiques de peuplement devront être confortées, mais aussi et surtout ceux qui constituent des secteurs à capacité d'accueil pour les ménages aux plus bas revenus. L'identification des segments du parc de logement social sur lesquels agir en priorité devra servir de base à la définition des engagements que se fixent les bailleurs concernés et les réservataires détenant des droits de réservation.

La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté a fondé ses dispositions territorialisées sur la distinction QPV/hors QPV et a donc identifié les QPV comme devant impérativement faire l'objet d'une action volontariste de l'ensemble des acteurs afin de lutter

contre la ségrégation. Ces quartiers sont, en effet, tout particulièrement concernés par les phénomènes de ségrégation du parc locatif social et des publics qui l'occupent, qui reposent sur des mécanismes structurels, liés à la composition de l'offre de logement (répartition, statut, typologie, coût), à la qualité de l'offre d'habitat au sens large, aux choix résidentiels des ménages, mais aussi à des pratiques d'attributions plus ou moins formalisées.

Il conviendra également d'être attentif à ne pas fragiliser des secteurs non inclus dans la géographie prioritaire de la politique de la ville, mais qui présentent des fragilités (notamment les ensembles de logements sociaux situés à proximité géographique des QPV ou encore les quartiers de veille active, sortis de la géographie prioritaire de la politique de la ville en 2014)²¹.

c. Se fixer des obligations de résultats

Le document-cadre sur les orientations doit comprendre des objectifs d'accueil et de rééquilibrage du territoire intercommunal. Ces objectifs sont stratégiques, chiffrés et territorialisés (à différentes échelles). Ils doivent matérialiser une progression de la situation observée dans le diagnostic préalable, tenant compte du contexte local, de la maturité du partenariat des acteurs dans les politiques d'attribution de logements, de la localisation de l'offre locative sociale, et notamment du parc à bas loyer et des caractéristiques de la demande et des projets à venir (notamment projets relatifs au NPNRU).

La politique d'attribution pouvant amener à fixer des objectifs d'accueil de certains publics sur certains secteurs du parc social, les acteurs concernés doivent être attentifs au respect du droit au logement et de l'égalité des chances : il faut déterminer les possibilités d'accueil dans le parc social de l'ensemble des catégories de la population. Il faut aussi s'assurer de la légalité des critères retenus pour qualifier les ménages déjà logés ou susceptibles d'accéder au parc social.

Note

21. Voir à ce sujet l'étude « Soutenabilité financière d'une baisse de loyers pour un nombre significatif de logements sociaux situés hors quartiers prioritaires de la ville », Ancols, 2016.

La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté fixe deux règles à respecter qui constituent un socle, rien n'empêchant les partenaires de prévoir d'autres objectifs et mesures dans les orientations ou dans la CIA²² :

- Elle impose aux bailleurs sociaux et à leurs partenaires de consacrer un pourcentage minimum de 25 % des attributions (accès, mutations), suivies de baux signés, réalisées hors QPV au premier quartile des demandeurs les plus pauvres et à des ménages relogés dans le cadre du renouvellement urbain sur le territoire des EPCI. Ce taux peut être, le cas échéant, adapté, compte tenu de la situation locale, par les orientations en matière d'attributions et il est révisé tous les trois ans en fonction de l'évolution de la situation locale. Le seuil de ressources par unité de consommation du premier quartile des demandeurs est fixé par arrêté annuel du préfet de département pour chaque EPCI (le seuil étant régional en Ile-de-France, l'arrêté y est pris par le préfet de région). C'est à ce seuil que doivent être comparées les ressources actualisées au moment de la CAL pour savoir si les ménages font partie du premier quartile ;
- Elle impose aux bailleurs sociaux et à leurs partenaires de consacrer un pourcentage d'attributions (en l'absence d'orientations différentes définies par la CIL sur ce plan, un pourcentage de 50 % minimum s'impose) en QPV aux demandeurs des trois autres quartiles de ressources sur le territoire des EPCI concernés par la réforme.

La CIL peut éventuellement, dans le cadre des orientations qu'elle définit, adapter ces taux de 25 % et de 50 % et en prévoir d'autres, au regard de motivations justifiées par des circonstances particulières propres au territoire et sous réserve de l'approbation du préfet. Le préfet sera toutefois attentif à ce que les taux fixés par les orientations et les modalités d'atteinte prévues dans la CIA portent une ambition de réelle amélioration de la situation antérieure, en particulier de celle des QPV.

Dans l'attente, et depuis la promulgation de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, ce sont les taux minimum de 25 % et de 50 % qui s'appliquent, sans attendre que les conférences intercommunales aient arrêté leurs orientations.

Note

22. Par exemple, il peut être prévu des objectifs de rééquilibrage exprimés non en termes de critères de ressources, mais de composition familiale, de situation par rapport à l'emploi... ou encore des objectifs d'attributions à des échelles plus fines (ciblage de certains secteurs spécifiques, notamment des quartiers en renouvellement urbain...).

Les objectifs d'attribution hors QPV s'appliquent-ils dans les EPCI sans QPV ?

Tous les territoires entrant dans le champ de la réforme sont concernés par la mesure : il s'agit des EPCI tenus de faire un PLH (certains n'ont pas de QPV), des EPCI ayant la compétence habitat et au moins un QPV, ainsi que des EPT de la métropole du Grand Paris.

Lorsqu'un EPCI ou un EPT entrant dans le champ de la réforme n'a pas de QPV, la part de son territoire qui est hors QPV est l'ensemble de son territoire.

Dans ce cas, la règle selon laquelle au moins 25 % (ou un pourcentage différent fixé par les orientations) des attributions réalisées hors QPV doivent être consacrés aux demandeurs appartenant au premier quartile de ressources (ou à des ménages relogés dans le cadre du renouvellement urbain) s'applique à tout le territoire. Ce sont donc 25 % de l'ensemble des attributions réalisées sur le territoire de l'EPCI qui sont à consacrer aux demandeurs du premier quartile de ressources.

Si les taux fixés, soit par la loi, soit par les orientations approuvées, ne sont pas respectés sur le territoire de l'EPCI, le préfet est tenu de procéder à l'attribution aux publics concernés d'un nombre de logements équivalent au nombre de logements restant à attribuer sur les différents contingents. Le bilan est fait en fin de chaque année. Il est toutefois préconisé d'opérer un suivi régulier des attributions réalisées en et hors QPV afin de savoir où on en est et de ne pas concentrer les attributions en question en fin d'année.

Les taux d'attribution aux ménages les plus pauvres en QPV et hors QPV en 2016

Afin de mesurer, EPCI par EPCI, le chemin à parcourir pour respecter les objectifs fixés par la loi, des relevés ont été effectués via le SNE pour l'année 2016. Ces données par EPCI sont communiquées localement aux services de l'État et permettent d'analyser les marges de manœuvre existant localement en termes de rééquilibrage, de s'entendre sur le niveau d'ambition des objectifs hors QPV et de commencer à initier localement les engagements de chacun. Selon ces relevés, plusieurs constats nationaux peuvent être dressés quant aux objectifs fixés par la loi :

→ Le taux moyen d'attribution de logements sociaux aux ménages du premier quartile de ressource hors QPV atteint 17,0 % en moyenne dans les EPCI éligibles à la réforme, soit 8 points de moins que l'objectif de 25 %. Les EPCI sont dans des situations différentes : les taux varient de 0 à 60 %, seuls 36 EPCI dépassant en 2016 le taux de 25 %.

Si de nombreux acteurs auront à modifier leurs pratiques pour atteindre le taux fixé par la loi, la question de la disponibilité du parc à bas loyer hors QPV n'apparaît pas rédhibitoire : une récente étude de l'Ancols a quantifié, EPCI par EPCI, les logements rendus disponibles chaque année et pouvant accueillir les demandeurs du premier quartile de ressource. Il convient d'analyser leur capacité d'accueil en fonction de leur localisation, de leur répartition dans le territoire de l'EPCI et entre bailleurs, et de leur niveau de charges locatives.

→ Le taux moyen d'attribution de logements sociaux aux ménages des trois autres quartiles de ressource en QPV atteint 73,9 % en moyenne dans les EPCI éligibles à la réforme²³. Là encore, les différences entre EPCI sont importantes (de 37 % à 100%).

Seuls 7 EPCI sont en-dessous du seuil de 50 % d'attributions aux ménages des trois quartiles supérieurs en QPV.

Le seuil de 50 % fixé par la loi apparaît donc comme un minimum à respecter. En terme opérationnel, il convient dans de nombreux EPCI de partir du « score » observé localement en 2016 afin de fixer l'objectif à atteindre, dans le sens d'une réelle amélioration de la situation. Le score observé dans chaque QPV d'un EPCI doit aussi être étudié, afin de prendre en compte la diversité de ces quartiers en termes d'occupation sociale, de dynamique.

Si les orientations approuvées par la CIL fixent des objectifs de « déségrégation » de l'occupation sociale du parc de logements des QPV, le seul respect des objectifs prévus par la loi ne permettra pas de s'engager dans un chemin réellement ambitieux. Il conviendra alors de fixer des objectifs en flux de nature à inverser les situations acquises (par exemple, en fixant des taux d'attributions aux ménages les plus pauvres supérieurs hors QPV qu'en QPV).

Autre enjeu important : la mesure de la localisation des attributions. En 2016, dans le SNE, plus de 20 % des attributions n'étaient pas localisées en QPV ou hors QPV. Cet écart est de nature à fausser les mesures. Il convient donc que les organismes systématisent le renseignement de la localisation des logements sociaux dans le RPLS. La loi égalité-citoyenneté prévoit un renforcement des sanctions dans ce domaine²⁴.

Notes

23. Ce qui signifie que le taux d'attribution aux ménages du premier quartile en QPV atteint 26,1 % (contre 17,0 % hors QPV).

24. L'article 78 de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté prévoit le renforcement de la sanction pour les organismes qui ne renseignent pas correctement le RPLS (de 100 à 1000 euros par tranche de 100 logements).

D'autres objectifs en matière d'attribution peuvent concerner l'attention forte portée aux demandes de mutations des occupants du parc social. Celle-ci peut en effet constituer une réponse aux besoins des nouveaux demandeurs, par un jeu de vase communicant, et faire bénéficier de parcours résidentiels les ménages du parc social. L'Agenda triennal 2015-2018 fixant des engagements réciproques entre l'État et le mouvement HLM aborde notamment la question de la mobilité des locataires du parc social. L'objectif fixé est de satisfaire les demandes de mobilité et de consacrer 25 % des attributions aux demandes de

mutation. Pour se faire, l'État et le mouvement HLM s'engagent à mobiliser leurs moyens respectifs pour organiser une gestion active des parcours (bourses à la mobilité, « entretiens mobilité »...), développer des démarches inter-organismes pour favoriser les mutations inter-parc social, promouvoir des parcours vers l'accession à la propriété dans le cadre des politiques locales de l'habitat, mettre en place des dispositifs de repérage des situations d'inadaptation du logement à la situation du ménage (taille, loyer, lieu de travail, handicap...) et organiser des « entretiens mobilité » avec ces ménages.

6 Le contenu de la CIA

La CIA est un document contractuel qui traduit de manière opérationnelle les orientations qui ont été adoptées par la CIL et approuvées par le préfet et le président de l'EPCI. Elle doit comporter les engagements quantifiés et territorialisés, c'est-à-dire différenciés selon les secteurs, dont les QPV, des bailleurs sociaux et des réservataires de logements. Pour s'assurer de la mise en œuvre de ces engagements, la CIA doit également prévoir des modalités d'action et de coopération en vue d'adapter les pratiques existantes en matière d'attribution de logements sociaux et de lever les freins.

a. Définir les engagements par acteurs

La CIA comporte²⁵ :

- pour chaque bailleur social :
 - > un engagement annuel quantifié et territorialisé d'attribution suivies de baux signés à réaliser pour atteindre le taux d'attribution hors QPV à des demandeurs du premier quartile ou à des ménages relogés dans le cadre d'une opération de renouvellement urbain qui est, soit le taux de 25 % fixé par la loi, soit un taux différent fixé par les orientations (cf. partie 5.c.) ;
 - > un engagement annuel quantifié et territorialisé d'attribution de logements aux ménages bénéficiant du DALO et aux demandeurs prioritaires au titre de l'article L.441-1 du CCH, 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 orientations²⁶, dont le taux d'attribution en QPV à des demandeurs autres que ceux du premier quartile de revenu qui est, soit le taux de 50 % fixé par la loi, soit un taux différent fixé par les orientations (cf. partie 5.c.) ;

- pour chacun des autres signataires de la convention :
 - > des engagements relatifs à sa contribution à la mise en œuvre des actions permettant de respecter les engagements définis ci-dessus et, le cas échéant, les moyens d'accompagnement adaptés (cf. partie 5.d.) ;
- pour les réservataires et les bailleurs sociaux :
 - > les conditions dans lesquelles ils procèdent à la désignation des candidats dont les demandes sont présentées aux commissions d'attribution de logement (CAL) et les modalités de leur coopération.

La CIA fixe également les modalités de relogement et d'accompagnement social dans le cadre des opérations de renouvellement urbain.

Quelles sont les opérations de renouvellement urbain ciblées par l'article 70 de la loi égalité-citoyenneté ?

Seuls sont susceptibles d'être pris en considération, au titre de la mise en œuvre de cette disposition, les ménages relogés dans le cadre d'une opération :

- réalisée dans le cadre du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) défini aux articles 9.1 à 9.3 de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, insérés par le 3^o de l'article 3 de la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine ;
- contractualisée avec l'Anru dans les conditions prévues à l'article 10.3 de la loi du 1^{er} août 2003, inséré par le 4^o de l'article 3 de la loi du 21 février 2014.

Même si le rééquilibrage du parc locatif social constitue une démarche sur plusieurs années, et que la CIA fera l'objet d'actualisations, la CIA a une vocation opérationnelle : elle doit préciser les engagements annualisés de chaque acteur pour atteindre les objectifs d'accueil et de rééquilibrage du territoire inscrits dans les orientations.

Concrètement, cela signifie une adaptation des objectifs fixés par le document-cadre sur les orientations à l'aune de la localisation et de la typologie du parc de chaque bailleur et chaque réservataire. Un bailleur dont le parc est essentiellement constitué de logements aux bas loyers situés en QPV sera davantage concerné par l'ob-

Notes

25. Article L. 441-1-6 du code de la construction et de l'habitation, modifié par l'article 70 de la loi égalité-citoyenneté.

26. Selon l'article L. 441-1-5 du CCH, les orientations fixent « les objectifs de mixité sociale et d'équilibre entre les secteurs à l'échelle du territoire concerné à prendre en compte pour les attributions de logements sociaux, dont les mutations, en tenant compte de la situation des quartiers prioritaires de la politique de la ville et dans le respect des articles L. 300-1, L.441-1 et L. 441-2-3 ».

jectif de rééquilibrage du peuplement des quartiers alors qu'un autre bailleur dont le parc de logements est majoritairement situé hors QPV sera mis à contribution pour l'accueil de davantage de ménages du premier quartile.

De même, la CIA détermine les conditions dans lesquelles les réservataires et les bailleurs procèdent à la désignation des candidats dont les demandes sont présentées à la commission d'attribution. À ce titre, des obligations de moyens doivent être mises en place afin de parvenir aux objectifs fixés.

b. S'appuyer sur des obligations de moyens

L'application de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté nécessite plusieurs adaptations du fonctionnement du dispositif d'attributions des logements sociaux, dans le sens d'une plus grande coopération entre acteurs et d'une approche plus territoriale des politiques d'attributions. Il s'agit de s'appuyer sur les modalités de travail inter-bailleurs, inter-réservataires ou spécifiques à certains publics ou territoires qui existent déjà dans certains EPCI et de tendre vers une généralisation de ces pratiques. Il s'agit d'apprécier l'impact des pratiques existantes sur les équilibres de peuplement et de les développer, en s'appuyant sur les nouvelles dispositions réglementaires et en explorant de nouveaux leviers d'actions.

i. Harmonisation des pratiques :

La CIA peut comporter des stipulations tendant à :

- harmoniser les pratiques des bailleurs en matière d'accueil de ménages non déjà logés dans le parc social, en fonction de la composition de leur parc et du contexte local ;
- définir, à l'échelle du territoire, un dispositif permettant d'articuler les différentes démarches engagées en faveur des mutations, et travailler en inter-réservataires et en inter-bailleurs lorsque le parc du bailleur d'origine ne dispose pas du produit recherché pour la mutation ;
- repérer les demandes bloquées : remontée des associations, bailleurs, services sociaux, CCAS, différents dispositifs d'aide et d'accompagnement des ménages...

Mise en œuvre de démarches proactives en direction des demandeurs et des locataires de logements sociaux

La mise en œuvre de la réforme des attributions passe également par les dispositifs proactifs en direction des demandeurs et des locataires de logements sociaux.

Pour participer à la mise en œuvre d'une meilleure information des demandeurs de logements sociaux, la loi ALUR prévoit la création par tout EPCI doté d'un PLH approuvé d'un service d'information et d'accueil, qui devra donner lieu à une organisation commune entre les partenaires de l'information du demandeur. La loi offre aussi la possibilité de mettre en place un système de cotation de la demande, qui doit figurer, le cas échéant, dans le plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs. Ce système permet d'objectiver en toute transparence le processus d'attribution des logements sociaux. Il consiste à attribuer une « note » aux demandeurs de logement social, selon des critères et des pondérations préétablis, portant sur la situation du ménage rapportée à un logement donné ou à une catégorie de logements : il s'agit d'un outil d'aide à la décision, permettant de rendre le processus de hiérarchisation des demandes plus objectif et transparent, sur la base de critères d'ordonnement objectifs et partagés.

Pour développer l'attractivité du parc de logements sociaux, plusieurs dispositifs peuvent être mis en place :

- *La commercialisation active (publication des offres) permet de développer la communication autour des logements sociaux disponibles.*
- *La location voulue permet de passer d'un système où le demandeur joue un rôle passif à un système dans lequel, au contraire, l'expression de son choix est intégrée dans le processus d'attribution. Ce système présente un intérêt en termes de lisibilité et de transparence, d'information du demandeur, de promotion de l'égalité de traitement et de réduction du nombre de refus des demandeurs. Sur les territoires peu tendus, la location voulue est perçue comme une démarche commerciale qui peut permettre de réduire les délais de relocation de certains logements et de capter de nouveaux publics (qui n'auraient pas déposé de demande de logement social).*

La CIA doit définir les conditions dans lesquelles les réservataires de logements sociaux et les bailleurs sociaux procèdent à la désignation des candidats et les modalités de la coopération entre les bailleurs sociaux et les titulaires de droits de réservation.

ii. Désignation d'un commun accord sur certains logements, publics ou territoires :

Les orientations approuvées peuvent prévoir des catégories de demandeurs ou de logements et des secteurs du territoire concerné pour lesquels les logements disponibles, réservés ou non, font l'objet d'une désignation de candidats d'un commun accord entre les bailleurs, les réservataires et l'EPCI. La CIA peut utilement organiser les modalités de cette coopération.

iii. Création d'une commission de coordination :

La CIA doit prévoir la création d'une commission de coordination présidée par le président de l'EPCI (ou le maire de la commune de Paris ou le président du conseil de territoire de l'EPT de la métropole du Grand Paris). Cette commission est composée du préfet, des maires des communes membres de l'EPCI, ou de leurs représentants, de représentants des bailleurs sociaux présents sur le territoire concerné, de représentants du département, de représentants des titulaires de droits de réservation et de représentants des associations dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées qui œuvrent dans le département. « Cette commission peut avoir pour mission d'examiner les dossiers de demandeurs de logement social concernés par la convention. Sans se substituer aux décisions des CAL, la commission de coordination émet des avis quant à l'opportunité d'attribuer un logement dans le parc social situé sur le territoire concerné »²⁷.

Cette commission a donc un double rôle : celui d'accompagnement de la mise en œuvre des orientations d'attribution et de coordination des acteurs et celui d'instance d'examen de situations de demandeurs concernés par la convention. Elle peut servir de cadre à la désignation d'un commun accord mentionnée précédemment.

iv. Création d'une commission de désignation pour chaque QPV :

Dans chaque QPV, une commission (qui ne se substitue pas non plus à la CAL) est composée des bailleurs sociaux, des réservataires, du maire et du président de l'EPCI (ou du conseil de territoire de l'EPT de la métropole du Grand Paris) ou de leurs représentants. Elle est chargée de

désigner d'un commun accord les candidats à l'attribution des logements disponibles, selon des modalités définies par les orientations.

Sous réserve que les partenaires l'acceptent et malgré la différence de leur composition, la commission de coordination pourrait faire office de commission spéciale QPV ; dans ce cas, elle devra porter une attention particulière à la désignation des candidats en QPV (par le biais d'une cellule spécifique à composition plus restreinte que la commission de coordination plénière, par exemple, ce qui reste une formule moins formelle que de créer une seconde commission au sens strict sur le même territoire).

Il peut également être recherché localement des adaptations telles que la tenue de commissions non présentes pour tout ou partie des dossiers, assorties de commissions physiques pour faire le point à intervalle régulier. La restriction de l'examen en commission des candidatures peut relever des publics les plus en difficultés ou déjà très représentés au sein du QPV ou focaliser le rôle de la commission sur les résidences identifiées comme posant problème. Il peut également être envisagé que ces commissions aient une géométrie variable, selon les enjeux par QPV : action forte pour des quartiers marqués par d'importants déséquilibres, actions plus légères pour d'autres quartiers...

v. Mobilisation de l'offre abordable hors QPV :

Les objectifs de répartition plus équitable des ménages prioritaires au sein des logements sociaux interrogent les capacités d'accueil du parc et les attributions réalisées sur des logements sociaux à bas loyer. Si les QPV sont très largement composés de logements à bas loyer, il existe une capacité à accueillir davantage de ménages défavorisés sur le parc social situé hors QPV à bas niveau de loyer. Une étude récente de l'Ancols²⁸ révèle qu'il existe un parc social à bas loyer²⁹ hors QPV, évalué à 1,2 millions de logements, soit environ un tiers des logements conventionnés en métropole.

Notes

27. Article L. 441-1-6 du CCH.

28. « Soutenabilité financière d'une baisse de loyers pour un nombre significatif de logements sociaux situés hors quartiers prioritaires de la politique de la ville », Ancols, 2016.

29. Soit le parc de logements sociaux dont les loyers effectifs sont inférieurs à 75 % des loyers maximums de base de zone PLAI.

Les acteurs en charge des attributions sont donc invités à repérer, dans le parc existant, les possibilités existantes de rééquilibrage de l'occupation sociale au moyen d'attributions à des ménages à bas revenus de logements libérés situés hors QPV et ayant un loyer bas ou ne dépassant pas le plafond de loyer du barème de l'APL. La question des charges locatives dans ces logements ainsi que leur localisation par rapport aux services est également à prendre en compte.

La possibilité existe d'adapter les loyers du parc social pour contribuer à la politique d'attribution au niveau intercommunal, tendant notamment à permettre l'accès de tous à tous les secteurs et à favoriser l'accès des ménages défavorisés aux secteurs attractifs³⁰. Cette question des loyers sera de fait abordée dans le cadre des futures conventions d'utilité sociale (CUS), dans lesquelles une nouvelle politique des loyers pourra être mise en place³¹.

Notes

30. Note technique du 27 avril 2017 relative aux conditions d'application dans l'espace et dans le temps des principales dispositions de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté relatives aux attributions et à la gestion de la demande. NOR : LHAL1712312N.

31. La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté offre la possibilité aux bailleurs sociaux de mettre en œuvre, dans le cadre de la CUS, une nouvelle politique des loyers (NPL). La NPL permet de rompre avec la logique qui détermine les loyers maximaux dans le parc social en fonction des modalités de financement initiales des opérations. La NPL permettra de déterminer une occupation cible du parc et de définir de nouvelles répartitions des loyers maximaux et des plafonds de ressources sur les parties du patrimoine identifiées. Ce mécanisme doit garantir l'équilibre financier de l'organisme : cette nouvelle répartition est réalisée à masse constante. Autrement dit, la masse des loyers maximaux après NPL doit correspondre à la somme des loyers maximaux inscrits dans les conventions APL. Elle se mettra en place, sur la base du volontariat et ne prendra effet qu'au 1^{er} janvier de l'année qui suit la signature de la prochaine CUS ou la signature d'un avenant.

Etude de l'Ancols : un parc à bas loyer hors QPV dans l'ensemble des EPCI concernés par la réforme

En décembre 2016, l'Ancols a publié une étude réalisée à la demande de la DHUP afin de déterminer la faisabilité des objectifs d'attribution fixés dans la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté.

L'étude démontre que l'objectif de réserver 25 % des attributions aux ménages modestes (premier quartile de ressources) hors QPV est faisable à loyers constants, à condition de modifier les pratiques d'attributions.

Il existe en effet, hors QPV, 1,8 millions de logements sociaux avec des loyers inférieurs aux plafonds PLAI dont 1,2 millions de logements dont les loyers sont inférieurs à 75 % des plafonds PLAI (essentiellement des logements de type HLMO). En tenant compte de la rotation annuelle (11,8 % hors QPV en 2014), entre 150 000 (dont les loyers sont inférieurs à 75 % des plafonds PLAI) et 220 000

(dont les loyers sont inférieurs aux plafonds PLAI) logements sociaux à bas loyers se libèrent chaque année.

Le détail EPCI par EPCI montre que dans l'immense majorité des territoires, un nombre suffisant de logements à bas loyer se libère chaque année pour accueillir davantage de ménages du premier quartile de ressource hors QPV.

L'enjeu de la réforme réside donc bien dans la mobilisation de ce parc existant et dans la modification des pratiques d'attribution.

Il conviendra toutefois d'être attentif à ne pas fragiliser des secteurs non inclus dans la géographie prioritaire de la politique de la ville, mais qui présentent des fragilités (notamment les ensembles de logements sociaux situés à proximité géographique des QPV ou encore les quartiers de veille active, sortis de la géographie prioritaire de la politique de la ville en 2014).

7 La mise en œuvre et le suivi

Une fois les objectifs arrêtés dans le document-cadre sur les orientations et les engagements par acteur formalisés dans la CIA, la phase de mise en œuvre débute. Elle doit se conduire étape par étape et maintenir la mobilisation de l'ensemble des parties prenantes, au travers notamment d'un suivi régulier de l'avancement des objectifs et des engagements.

a. Une mise en œuvre concrétisée par les décisions individuelles

C'est bien évidemment au niveau des décisions individuelles de désignation et d'attribution que les documents programmatique et contractuel doivent trouver leur traduction concrète.

Une étape cruciale de la concrétisation des engagements pris dans la CIA réside dans l'étape de désignation des candidats à un logement social précédant celle de l'attribution effective en CAL. En matière de désignation, la commission de coordination et la commission prévue pour chaque QPV, doivent permettre un travail interpartenarial permettant d'élargir le choix des logements proposés et de fluidifier le dispositif d'attribution. D'autres méthodes de désignation d'un commun accord peuvent être expérimentées.

Les orientations relatives aux attributions et les engagements inscrits dans les CIA devront également guider le travail réalisé ensuite par les CAL, dont la composition a été adaptée de façon à faciliter la prise en compte de la politique définie au niveau intercommunal.

b. Une démarche par étapes

Les taux fixés par la loi pour les règles relatives au relogement des demandeurs du premier quartile de ressources hors QPV et aux attributions à des demandeurs des trois autres quartiles en QPV peuvent être modifiés par les orientations.

Néanmoins, l'éventuel ajustement à la baisse de l'objectif de 25 % d'attributions hors QPV aux demandeurs du premier quartile doit être dûment justifié par des circonstances particulières aux territoires concernés : insuffisance du parc à bas loyer hors QPV, inadéquation entre les besoins des demandeurs et l'offre disponible, concentration excessive des attributions sur certains secteurs fragiles...

Dans ces cas, une démarche de progression doit être précisée avec un calendrier ambitieux. Il convient de souligner que les nouvelles possibilités offertes aux bailleurs par la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté de modulation des loyers, peuvent constituer un levier à leur disposition pour atteindre cet objectif.

La démarche par étape s'entend également pour l'objectif d'attributions en QPV : si les orientations fixées par la CIL visent une déségrégation de l'occupation sociale des quartiers et singulièrement des quartiers qui bénéficient du NPNRU, les conditions nécessaires pour atteindre ces objectifs tant en terme d'attribution que de moyens d'accompagnement, de requalification et de renforcement de la gestion devront être précisés. À ce titre, il conviendra notamment d'avoir une approche plus fine pour chacun des quartiles dans le cadre des objectifs de peuplement.

Un des enjeux à prendre en compte dans la fixation des objectifs d'attribution (les flux) en et hors QPV est la mesure de l'impact à moyen et long terme sur l'occupation du parc social (le stock). La fixation de trajectoires d'évolution du stock de l'occupation, à partir de différents scénarios sur les flux, permet de confronter le niveau d'ambition sur lequel les différents partenaires s'accordent.

Les partenaires de l'Anru seront particulièrement attentifs à ce que les quartiers qui bénéficient de projets de renouvellement urbain fassent l'objet dans le même temps d'une politique d'attribution de nature à inverser les logiques ségrégatives à l'œuvre, notamment dans les immeubles neufs livrés pendant les projets et dans les résidences bénéficiant de restructurations lourdes. Ainsi, stratégies habitat et de peuplement sont-elles indissociables pour la réussite du renouvellement urbain.

c. Un suivi à prévoir dès le départ

Le suivi des objectifs prévus dans les orientations et des engagements prévus dans la CIA est primordial pour mobiliser l'ensemble des parties prenantes et les mettre en dynamique dans le cadre du mode projet.

Pour réaliser ce suivi, les acteurs peuvent s'appuyer sur le système national d'enregistrement de la demande de logement social (le SNE), qui permettra dans son infocentre (au cours de l'année 2017),

un suivi des principaux indicateurs retenus au titre de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté à l'échelle de chaque EPCI (part des ménages pauvres relogés hors QPV, part des attributions en QPV par des ménages des trois autres quartiles, part des décisions d'attribution à des ménages bénéficiant du DALO ou reconnus comme prioritaires par les acteurs ayant des obligations, part des signatures de baux hors QPV à des ménages relogés dans le cadre d'opérations de rénovation urbaine).

L'actualisation du diagnostic initial, selon une fréquence à prévoir, peut appuyer une clause de revoyure partenariale permettant de réadapter les modalités de mise en œuvre des objectifs et des engagements en cours de convention.

d. Le calendrier de mise en œuvre

Le document-cadre fixant les attributions doit être conçu pour une période longue, en fixant des objectifs pérennes (à l'image des PLH).

Le calendrier de la CIA est laissé à l'appréciation des acteurs locaux et doit s'adapter aux spécificités des territoires. Sachant que la CIA est par nature évolutive, les modalités de pilotage et de suivi doivent inclure la possibilité d'avenants.

Quelles sont les conditions de réussite de la phase de mise en œuvre ?

- La capacité de l'EPCI à piloter les objectifs territorialisés et les engagements au plan politique et technique et à mettre en cohérence l'ensemble des politiques publiques concourant à l'équilibre de peuplement à l'échelle intercommunale
- Le maintien d'un partenariat associant l'ensemble des parties prenantes
- La réactivité et l'adaptation aux évolutions de l'occupation et des dynamiques sociales
- La mise en place d'un système de suivi dès le départ, partagé entre l'ensemble des acteurs, permettant de réorienter les objectifs et les engagements, le cas échéant. À ce titre, il convient de veiller à l'exactitude des informations renseignées dans le SNE (notamment la localisation des attributions)
- Pour la CIA, un calendrier prévoyant des clauses de revoyure et des possibilités d'avenants

8 Les exigences particulières pour les territoires en politique de la ville et en renouvellement urbain

a. Une annexe des contrats de ville

Les contrats de ville 2015-2020, mis en œuvre dans le cadre de la réforme de la politique de la ville, s'inscrivent dans la mise en œuvre d'un projet territorial intégré, articulé aux documents stratégiques d'agglomération (PLH, PLUI...).

La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté indique que la CIA s'inscrit « en cohérence avec les objectifs du contrat de ville à laquelle elle est alors annexée ».

La mise en œuvre d'une politique d'attribution à l'échelle intercommunale, prenant en compte les spécificités des QPV, viendra renforcer l'objectif de la politique de la ville de « réduire les concentrations de pauvreté » et d'« améliorer mixité de la composition sociale » des QPV³².

Note

32. Article 1 de la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

La politique de la ville est un levier pour mettre en œuvre les objectifs de rééquilibrage territorial, en agissant pour un changement d'image des quartiers les plus fragiles au moyen des programmes d'actions des piliers cadre de vie/renouvellement urbain, développement économique/emploi et cohésion sociale, inscrits au contrat de ville.

Ces actions ont notamment trait à l'amélioration du cadre de vie des habitants (gestion urbaine et sociale de proximité) et pourront être traitées entre autres, au moyen des conventions d'utilisation de l'abattement de TFPB (pour renforcer et adapter la gestion locative de proximité), des dispositifs spécifiques pour la mixité intra-quartier (TVA à taux réduit, prime Anru etc.), du désenclavement de ces quartiers ou de la mobilité de leurs habitants, du développement de l'activité économique, de l'intervention sur les écoles et le contenu de l'offre scolaire...

Ces actions permettent en effet d'améliorer la mixité fonctionnelle et résidentielle qui contribue au rééquilibrage de l'occupation sociale des QPV par des ménages issus du reste du territoire.

b. Une obligation dans le cadre de l'instruction des projets de renouvellement urbain

Les projets de renouvellement urbain (PRU) contractualisés dans le cadre du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU 2014-2024) s'inscrivent dans les orientations de la politique intercommunale d'attribution élaborées par les CIL et déclinées en engagements dans les CIA.

Dans ce cadre, l'EPCI a un rôle majeur à jouer en tant que porteur, simultanément, des politiques intercommunales de l'habitat, d'attributions, de gestion de la demande et d'information des demandeurs de logement sociaux, des contrats de ville et des PRU.

Sur les sites en renouvellement urbain, l'Anru et ses partenaires sont particulièrement attentifs :

- à la cohérence entre les orientations de l'intercommunalité en matière d'attributions et celles du projet urbain, afin de favoriser l'équilibre entre les territoires et la mixité sociale ;
- au degré de précision des objectifs territorialisés d'attribution ;
- aux modalités de coopération et aux leviers envisagés par les porteurs de PRU, les organismes de logement social et les titulaires des droits de réservation pour mettre en œuvre ces objectifs.

À ce titre, la nécessité d'encourager la coopération entre bailleurs et réservataires est essentielle ;

- aux modalités de pilotage, de mise en œuvre opérationnelle et de suivi de ces objectifs.

Ces éléments sont examinés lors du passage en comité d'engagement (CE) de l'Anru.

Le document-cadre fixant les orientations en matière d'attributions, tel que son contenu est prévu par l'article L. 441-1-5 du CCH, doit donc être préparé parallèlement à l'élaboration et la mise en œuvre du protocole de préfiguration du PRU. Ainsi :

- le projet de document-cadre fixant les orientations est intégré au dossier de présentation du PRU déposé auprès du délégué territorial de l'Anru, en vue de son examen par l'Anru ;
- le document-cadre fixant les orientations est annexé à la convention pluriannuelle de renouvellement urbain lors de sa signature.

Dans tous les cas, parce que c'est la CIA qui porte les modalités de relogement des ménages concernés par les projets de renouvellement urbain et précise les engagements de chaque signataire, son élaboration puis la conformité de son contenu aux dispositions de l'article L. 441-1-6 du CCH font l'objet d'un suivi dans le cadre des instances de pilotage du projet de renouvellement urbain.

Si la CIA n'est pas finalisée au moment de la signature de la convention pluriannuelle de renouvellement urbain, l'article 6 de la convention précise le calendrier visé pour son élaboration.

Le temps de maturation des PRU dans le cadre des protocoles de préfiguration (entre un et deux ans en moyenne) doit donc être mis à profit pour :

- objectiver le diagnostic de l'occupation sociale des territoires en renouvellement urbain à l'échelle du quartier et de l'infra-quartier,
- partager des orientations d'équilibre et de mixité sociale à l'échelle intercommunale
- définir des objectifs d'attribution territorialisés, aux échelles quartiers et infra-quartier, pour contribuer aux orientations d'équilibre et de mixité sociale visés.

Ces éléments sont précisés dans l'annexe 2 dédiée au document-cadre et à la CIA dans les territoires bénéficiant de l'intervention de l'Anru au titre du NPNRU 2014-2024.

ANNEXE 1

MÉTHODOLOGIE D'ÉLABORATION DU DIAGNOSTIC PRÉALABLE

L'élaboration d'un diagnostic partagé préalable constitue une base pour l'ensemble des documents obligatoires (document-cadre des orientations sur les attributions et CIA).

1) La mise en place d'un dispositif de coordination pour réaliser un diagnostic partagé

La collectivité pilote de la démarche a la charge de mettre en place un dispositif qui permettra de définir les échelles du travail partenarial, de choisir les indicateurs statistiques et d'organiser la collecte des données et les modalités d'échanges des informations.

C'est au sein de ce dispositif que les différentes sources de données seront traitées aux fins des analyses des résultats statistiques, de la définition d'une méthode de travail et d'un cadre pour la confrontation des analyses qualitatives qui les compléteront. C'est également dans ce cadre que sera organisé le suivi des indicateurs et leur rythme d'actualisation.

a) La gouvernance

Il convient de pouvoir mobiliser les acteurs concernés : l'ensemble des acteurs intervenant dans le champ des politiques de l'habitat sur le territoire.

De façon opérationnelle, un premier travail peut être engagé, au travers d'un sous-groupe au sein de la CIL, pour, dans un second temps, mobiliser, sur la base de ces travaux, l'ensemble des membres de la CIL.

Un noyau dur constitué a minima de représentants de l'EPCI, du ou des maires des communes concernées, du préfet (de la DDT(M), de la DDSCS(PP)) et des bailleurs sociaux d'une part, du conseil départemental, d'Action Logement d'autre part, peut constituer l'instance de pilotage et de validation des orientations que les services techniques auront préalablement identifiées au regard du contexte local.

Ce noyau dur peut être élargi, le cas échéant, à d'autres partenaires concernés tels que le conseil régional (si réservataire), les agences d'urbanisme, les associations régionales des bailleurs, les responsables de cellules logement, les associations de locataires, etc.

b) Le pilotage de la démarche

La désignation d'un chef de projet de la démarche, idéalement placé au niveau de l'EPCI (niveau directeur général des services ou directeur général des services administratifs) apparaît nécessaire pour que le portage de niveau intercommunal soit véritablement opérationnel.

En tout état de cause, il doit s'accompagner de l'identification d'une personne-ressource ou relais au sein de chaque instance (communes, administration de l'État, bailleur social, etc.) concernée par la démarche.

c) L'organisation du pilotage (mode projet)

La convocation du comité de pilotage (collège « politique » et stratégique) pour le lancement de la démarche et la validation de chacune des étapes du projet est effectuée à l'initiative de l'EPCI.

Ce comité se réunit à raison d'une à deux fois par an afin de définir les orientations politiques sur la base desquelles les travaux techniques sont lancés et de valider leur teneur.

L'organisation de comités techniques (collège des techniciens) dont les travaux font l'objet d'une validation par le comité de pilotage doit nécessairement être plus régulier afin de faciliter le partage et l'analyse des données entre acteurs concernés.

Une plateforme de partage des données et des informations est à mettre en place. A défaut, la remontée des données vers un point unique qui est idéalement le DGS ou le DGA peut être organisée.

2) Les objectifs du diagnostic partagé

Le diagnostic partagé doit permettre une transparence de l'occupation du parc, entre organismes et entre partenaires, dans un objectif de rééquilibrage territorial tout en répondant à la diversité de la demande et en apportant des réponses à l'accueil des publics prioritaires.

De la qualité du dialogue qui s'instaure entre les acteurs dès la phase de diagnostic dépend pour une bonne part la réussite de la démarche. En effet, le diagnostic fonde la démarche. Il implique de facto de la part des acteurs une posture de transparence et de pro-activité permettant de créer une dynamique constructive à l'échelle intercommunale et constitue un point d'appui pour installer ou consolider le dialogue entre partenaires.

Son élaboration doit permettre:

- une analyse de l'occupation et du fonctionnement social à différentes échelles : le diagnostic doit permettre de repérer et classer les secteurs/ensembles immobiliers/immeubles qui relèvent d'une politique de rééquilibrage et ceux où il existe des marges de manœuvre pour accueillir les ménages prioritaires à bas revenus ;
- une compréhension commune des processus qui contribuent à l'organisation actuelle de l'occupation du parc Hlm et une analyse partagée des enjeux de mixité aux différentes échelles ;
- une évaluation partagée des marges de progrès accessibles et mobilisables en matière d'équilibre social en tenant compte des différentes échelles d'appréhension des problématiques ;
- la formulation d'orientations d'attribution opérationnelles à différentes échelles, partagées avec l'ensemble des partenaires et des organismes Hlm ;
- l'identification des conditions de réussite de la démarche : actions d'accompagnement à mobiliser, coordination des actions, de suivi de leurs impacts dans le temps et animation de la démarche dans son ensemble.

Le diagnostic partagé doit conduire ainsi à :

- > **Procéder à des représentations cartographiques permettant de :**
 - > Contextualiser les données dans l'espace et le temps
 - > Analyser de façon comparative aux différentes échelles territoriales
 - > Analyser et mesurer dans la durée les tendances

> **Repérer :**

- > Les potentiels d'accueil des ménages à très bas revenus et/ou cumulant les difficultés socio-économiques
- > Les situations relevant d'un rééquilibrage territorial

> **Partager une compréhension des processus qui contribuent à l'organisation actuelle de l'occupation du parc Hlm :**

- > Évaluer les marges de progrès accessibles et formuler les orientations d'attribution
- > Identifier les conditions de la réussite et les actions d'accompagnement à mobiliser

3) Les fondamentaux du diagnostic partagé³³

Selon l'antériorité de la réflexion sur les questions de peuplement ou la qualité du partenariat local sur ces questions, les acteurs locaux concernés par l'obligation d'élaboration de la CIA peuvent :

- soit s'engager dans une démarche opérationnelle au long cours, assise sur un diagnostic territorial établi à « grosses mailles » et qui doit être affiné au fil du temps,
- soit s'engager très rapidement vers une déclinaison opérationnelle d'un diagnostic plus fin établi à l'échelle intercommunale ou communale, voire du quartier ou des résidences qui le composent, si l'étape préalable a déjà fait l'objet de travaux antérieurs, ou selon que la géographie prioritaire de la politique de la ville ne concerne qu'une seule commune.

En tout état de cause, l'analyse des données devra permettre de retracer une trajectoire d'évolution des différents secteurs de logement social (analyses en tendance) par la lecture des indicateurs sur plusieurs années, qui mettra en évidence les dynamiques nouvelles à partir de la lecture des indicateurs concernant les flux (caractéristiques des nouveaux entrants et des sortants). Autant que la situation à un moment donné, c'est en effet l'évolution – la trajectoire de cette situation – qui importe : un même résultat sur un indicateur peut s'inscrire dans une trajectoire d'évolution favorable ou au contraire défavorable.

Note

33. Éléments issus du document Repères n°17 Orientations d'attribution et CET – collection Cahiers de l'USH – avril 2016.

Mixer approche quantitative sur l'occupation et le fonctionnement locatif et qualitative sur le fonctionnement social

L'ensemble de la démarche de diagnostic revêt un aspect quantitatif, lié aux caractéristiques sociodémographiques et économiques du peuplement concernant les ménages, ainsi que la répartition des logements sociaux (typologie et niveaux de loyers). La démarche nécessite toutefois dans le même temps le croisement des données issues du diagnostic avec le fonctionnement social au sein du quartier ou de l'ensemble immobilier, qui ne découle pas mécaniquement des données quantitatives identifiées.

Contextualiser les données dans l'espace et dans le temps

L'appréhension de la question des équilibres de peuplement à l'échelle du bassin de vie concerne toutes les échelles des territoires concernés (EPCI / communes / quartiers (QPV/hors QPV) / ensemble immobilier / immeuble) et doit permettre de saisir la problématique du rééquilibrage de l'occupation sociale sur l'ensemble du territoire et selon les besoins, des éléments objectivés et des représentations plus qualitatives.

→ FOCUS SUR LES ÉCHELLES

Agglomération / Communes

- > Première connaissance de la polarisation sociale
- > Identification des écarts et des grands enjeux
- > Mise en regard de l'équilibre de l'offre et la structure de la demande

Quartier(s)

- > Qualité du fonctionnement du vivre ensemble
- > Attractivité
- > Territorialisation des interventions

Ensemble(s) immobilier(s) / Immeuble(s)

- > Qualité de la vie de voisinage
- > Gestion quotidienne locative / Qualité de service

→ FOCUS SUR LES INDICATEURS

Le diagnostic doit aboutir in fine à la production d'indicateurs devant permettre la constitution d'un langage commun permettant « d'objectiver le dialogue » (sortir du simple échange d'opinions). A cette fin, les indicateurs doivent être « SMART » (spécifiques, mesurables, atteignables, réalistes, temporels), et intégrer des questionnements par la mise en évidence d'écarts, qui déclenchent des démarches de progrès.

Dans cette perspective, il est donc indispensable de définir avec les partenaires un nombre limité d'indicateurs-socle qu'il conviendra d'appréhender en termes de faisceau de données plutôt qu'isolément.

Cette analyse devra être effectuée en fonction de la réalité du territoire et les résultats statistiques de ce premier diagnostic, définis le cas échéant dans le cadre de la CIL, pourront se voir compléter sans perdre le socle d'analyse issu de cette première démarche.

Le suivi de l'occupation des résidences devant être réalisé dans le respect de la vie privée des locataires, il peut être nécessaire de définir des seuils pour l'analyse des indicateurs (exemple : secret statistique en dessous d'un seuil de logements).

Le recours à une expertise extérieure pour installer le dispositif, construire le partenariat en inter-organismes, se mettre d'accord sur les indicateurs à retenir, produire le diagnostic et faciliter l'élaboration des orientations peut s'avérer précieux. Les agences d'urbanismes (AU) dont disposent certains territoires peuvent à cet égard être utilement mobilisées.

4) Une structuration de la démarche de diagnostic adaptée à chaque territoire³⁴

Les trois étapes d'élaboration du diagnostic qui sont présentées ci-après sont à la fois successives et complémentaires. Elles peuvent toutes constituer individuellement un point d'entrée dans la démarche selon le niveau d'avancement des collectivités concernées.

En tout état de cause, la formalisation du diagnostic doit in fine, quel que soit ce point d'entrée, permettre de :

- mettre en miroir les caractéristiques de l'offre et de l'occupation sociale du territoire au regard de la vocation définie comme cible pour les quartiers au sein de l'agglomération ayant défini son projet de territoire ;
- lister les problématiques identifiées ;
- lister les facteurs facilitateurs et les facteurs bloquants sur lesquels agir ;
- déterminer et formaliser des pistes d'actions de rééquilibrage (fixation d'objectifs chiffrés et territorialisés, travail sur les pratiques des acteurs, actions sur les loyers, etc.).

ETAPE 1

APPRÉHENDER LA QUESTION DES ÉQUILIBRES DE PEUPLEMENT À UNE ÉCHELLE LARGE (« DIAGNOSTIC À GROSSES MAILLES »)

Cette étape, nécessaire au démarrage de l'élaboration du diagnostic, peut constituer le niveau opérationnel permettant de fixer les premières orientations en matière d'attributions pour les collectivités les moins familiarisées avec la thématique du peuplement.

Avant de s'engager plus en avant dans une démarche de diagnostic des attributions au sein de la commune, des quartiers qui la composent, voire de leurs ensembles immobiliers, les acteurs locaux peuvent déjà repérer les polarités de l'occupation sociale à large échelle et peuvent s'engager dans une démarche de premier niveau dont le caractère opérationnel permet des représentations cartographiques globales. Celles-ci permettent de repérer les potentiels d'accueil des ménages à très bas revenus et/ou cumulant les difficultés socio-écono-

miques et les situations relevant d'un rééquilibrage territorial, et ainsi d'aboutir à la définition d'objectifs territorialisés et/ou chiffrés partagés.

Ce premier niveau de diagnostic n'est cependant pas suffisant pour établir des orientations précises et des objectifs de rééquilibrage territorialisés et par acteur. Un affinement du diagnostic est nécessaire, avec la prise en compte de davantage d'indicateurs (étape 2) et à une échelle plus fine – quartier, ensemble immobilier, immeuble – (étape 3).

A. Un nombre limité d'indicateurs

Un socle d'indicateurs (source : informations récupérées par les bailleurs auprès de leurs locataires dans le cadre de l'enquête OPS et fichier de gestion des organismes) permet de dresser un 1^{er} classement du patrimoine, faisant apparaître les déséquilibres et les secteurs à « capacité d'accueil ».

Cette première cartographie permet aux acteurs de disposer d'une vision synthétique des grands équilibres à l'échelle du territoire intercommunal. Ils peuvent engager une première réflexion d'ensemble sur les grands enjeux de rééquilibrage et sur une première mise en regard de la répartition des immeubles selon l'indice de précarité et les besoins d'accueil de ménages prioritaires et cumulant les difficultés. Cela constitue une base pour engager un premier échange autour des résultats consolidés, pointer les convergences entre les acteurs sur la situation ainsi présentée et identifier les points d'approfondissement.

B. Les objectifs de ce premier niveau d'analyse

- Disposer d'une première photographie de l'occupation des « résidences/immeubles ».
- Repérer les écarts en matière d'indicateurs d'occupation sociale entre les résidences présentes sur le territoire intercommunal.
- Repérer des concentrations de fragilités sociales sur certains quartiers.
- Comparer le niveau des indicateurs d'un immeuble ou d'une résidence avec le niveau des indicateurs à l'échelle du quartier, de la commune, ou de l'intercommunalité.
- Identifier les besoins d'analyse complémentaire (indicateurs statistiques complémentaires, analyse qualitative de l'occupation, etc.).

Note

34. Éléments issus du document Repères n°17 Orientations d'attribution et CET – collection Cahiers de l'USH – avril 2016.

C. Quelques exemples de critères

Il s'agit de critères économiques et d'activité des occupants :

- part des ménages dont le revenu est inférieur à 40 % du plafond PLUS, proche du seuil de pauvreté (ou selon le contexte local < 20 % du plafond) ;
- proportion de ménages recevant l'aide au logement (APL) ;
- taux d'activité des majeurs (emploi stable, précaire, chômeurs, inactifs).

Complétés pour réaliser une analyse dynamique de l'occupation du parc, par la part des emménagés récents dont les ressources sont inférieures à 40 % des plafonds (ou 20 %).

D. Application de ces critères sur un territoire donné

A partir de l'enquête OPS et des indicateurs d'équilibre retenus, l'objectif peut être de proposer un outil complémentaire permettant, pour l'occupation comme pour les attributions, de quantifier et visualiser les déséquilibres les plus significatifs de façon homogène sur tous les territoires étudiés et par organisme Hlm.

Une analyse des données peut être réalisée à l'échelle des EPCI, commune, QPV et hors QPV. Ensuite, le poids du territoire étudié dans le patrimoine Hlm de l'EPCI peut être comparé au poids du territoire pour chaque indicateur (ménages sous 40 % des plafonds de ressources, ménages en impayés de plus de 3 mois, etc.).

C'est également dans ce cadre que peuvent être mobilisés les indicateurs élaborés à partir de l'analyse du marché de l'habitat, tels que ceux visant à qualifier de l'offre de logements sur le territoire. Il convient à cet effet d'utiliser les documents existants et recenser les porter à connaissance de l'État produits sur ces sujets : SCOT, PLH, PLU, PDALHPD, chartes de relogement Anru, etc.

- **Déterminer la tension du marché et les potentiels de développement :**
 - > Évolution de la population et du nombre des ménages : taux de croissance de la population/des ménages, structure par âge
 - > Vacance : taux de vacance, taux de vacance dans le parc social
 - > Taux de rotation dans le parc social
 - > Taux de pression du LLS
 - > Évolution du nombre de logements (taux d'évolution) et de la répartition en résidences principales, secondaires et vacantes

- **Identifier l'offre de diversification résidentielle (localisation et typologie) :**

- > Zonage investissement locatif
- > Existence du dispositif d'investissement institutionnel (TVA à 10 % en zone tendue)
- > Zones TVA accession sociale (QPV + 300m)
- > Part de locatifs intermédiaire et libre dans l'EPCI et sa répartition par commune

- **Caractériser le parc de logement social :**

- > Etablir la répartition du parc LLS au sein de l'EPCI : pourcentage par commune et répartition au sein de chacune d'entre elles
- > Classer les quartiers en fonction du taux de LLS/ classer les communes en fonction de leur taux de LLS
- > Qualifier le patrimoine des LLS au sein de l'EPCI (typologies, superficies, loyers, financements, époque de construction) : procéder au classement par commune et par quartier au sein de chacune d'entre elles

- **Caractériser les logements privés :**

- > Part des logements privés (résidence principale) dans l'EPCI et leur répartition par commune
- > Part des logements privés (résidence secondaire) dans l'EPCI et leur répartition par commune
- > Cartographie du logement privé (« social de fait ») sur le territoire de l'EPCI (source : observatoire des copropriétés dégradées)

E. Intérêt d'un indice composite de précarité pour disposer d'une vision synthétique de l'occupation

L'élaboration d'un indice de précarité a pour avantage de faciliter la comparaison des différentes résidences entre elles avec comme référence le QPV, la commune, l'agglomération, le département ou l'ensemble du territoire. Cet indice permet également de mesurer dans le temps l'évolution des résidences toujours en comparaison de l'indice 100 d'une année donnée.

ETAPE 2

APPROFONDIR LE DIAGNOSTIC DANS UNE LOGIQUE TERRITORIALISEE

Cette étape constitue le niveau opérationnel attendu pour le diagnostic qui permettra de fixer les orientations au niveau intercommunal et de décliner territorialement et par acteur.

Cette démarche devra nécessairement venir compléter le diagnostic territorial à « grosses mailles »

précédemment évoqué (étape 1) que les collectivités les moins acculturées sur ces questions ou les métropoles nouvellement créées auraient élaboré.

L'étape n°2 peut toutefois constituer le point d'entrée de la démarche pour les collectivités qui bénéficient déjà d'une lecture globale de la question des équilibres de peuplement à une échelle élargie en raison de la qualité et de l'antériorité du partenariat sur ces questions ou de l'ingénierie dont elles disposent et qui leur permettrait d'engager la démarche jusqu'à ce stade dès l'élaboration de la première version de la CIA.

C'est dans ce cadre que doivent être différenciés les secteurs à capacité d'accueil du territoire au sein desquels les demandeurs les plus modestes pourront être accueillis, les secteurs fragiles qui nécessitent d'être confortés et les secteurs plus fragiles qui constituent le cœur de cible du rééquilibrage. Il convient à ce titre de bien veiller à ne pas nuire à la mutation des territoires préalablement inscrits dans la géographie prioritaire de la politique de la ville (territoires de veille).

A. Production et analyse d'indicateurs élargis sur l'occupation et le fonctionnement locatif des immeubles et résidences : indicateurs d'approfondissement

Il s'agit d'approfondir l'analyse, afin de :

- > rendre compte des dynamiques propres aux territoires,
- > limiter les interprétations trop mécanistes, le critère de revenus n'étant pas la cause unique ou suffisante des difficultés rencontrées par certaines résidences,
- > et aboutir à un diagnostic global des dynamiques de peuplement sur le territoire.

Ces indicateurs complémentaires sont destinés à :

- > enrichir l'indice de précarité, issu des premières données de la cartographie par un indice composite de fragilité,
- > mettre en avant certaines situations spécifiques à prendre en compte par exemple la sur ou sous-occupation, ou encore la part importante de personnes âgées dans certaines résidences, la concentration de certaines typologies de famille,
- > apprécier les impacts de la fragilité des ménages sur les indicateurs du fonctionnement locatif, apprécier les marges de manœuvre liées à la structure de l'offre.

La première série de ces indicateurs d'approfondissement relève de données complémentaires d'occupation sociale qui permettent d'affiner le

premier niveau d'analyse de la composition socio-économique des secteurs/résidences/immeubles :

- > fragilité liée à la nature des ressources ;
- > fragilité liée à la structure familiale et à la composition familiale.

B. Quelques exemples d'indicateurs

Première série relative à la structure et la composition familiale :

- > Composition familiale : familles monoparentales, familles de 3 enfants et plus, personnes seules
- > Âge : importance des personnes âgées, indice jeunesse (pré-adolescents, adolescents, jeunes adultes etc.), âge du titulaire du bail
- > Occupation du logement : taux de sous-occupation/de sur-occupation
- > Diversité des profils économiques : part des « 80 % des plafonds »

Deuxième série relative au fonctionnement locatif avec des données permettant d'approcher :

- > l'attractivité de la résidence à travers les taux de rotation, de demandes de mutation exprimées, de vacance,
- > la fragilité économique avec par exemple le taux d'impayés de plus de trois mois,
- > les opportunités et les contraintes liées aux caractéristiques de l'offre

Quelques exemples d'indicateurs relatifs au fonctionnement locatif, à l'offre et à la structure du parc :

Fonctionnement locatif :

- > Taux de rotation
- > Taux de demande de mutation
- > Taux de vacance de plus de 3 mois (hors vacance technique et démolition)
- > Impayés : taux de ménages en impayés de plus de 3 mois

Offre/structure du parc :

- > Produit (PLUS/PLAI/HLMO/PLS)
- > Niveau de performance énergétique
- > Niveau de loyer : % de logements dont le loyer est inférieur au loyer référence APL ou loyer inférieur au PLAI ou loyer médian d'un T3 ou loyer moyen au m² de SH
- > Niveau de charges : montant moyen par logement
- > Typologie du parc : % des grands logements, % des T1/T2
- > Densité de logement : nombre de logements par entrée/immeuble

C. Création d'un indice de fragilité des résidences et des immeubles

L'indice de fragilité de la résidence qui vient compléter l'indice de précarité, vise à composer un indice qui mette en avant des éléments de fragilité issus du fonctionnement de la résidence.

Plus sensible que l'indice de précarité, il nécessite d'être composé à la fois :

- > d'indicateurs objectifs : taux de vacance, taux de mobilité, taux de sur-occupation,
- > d'indicateurs plus qualitatifs et sensibles (donc moins disponibles de manière homogène sur les territoires) : taux de refus des demandeurs de logement, résultats des enquêtes de satisfaction sur la vie dans le quartier, la sécurité dans le quartier, les données d'observatoire de la tranquillité, etc.

L'objectif est de qualifier les déséquilibres observés et à corriger, et de cibler les besoins d'analyse qualitative complémentaires.

ETAPE 3

DANS LES QPV, POUSSER LE DIAGNOSTIC JUSQU'AU NIVEAU DE L'ENSEMBLE IMMOBILIER OU DE L'IMMEUBLE ET ABORDER LES ASPECTS QUALITATIFS LIÉS AU FONCTIONNEMENT SOCIAL DES BÂTIMENTS ET À LEUR GESTION

Dans le cas de présence d'un ou plusieurs QPV dans un territoire, l'étape n°3 constitue le niveau approfondi attendu pour le diagnostic qui permet de fixer les orientations et les engagements de chaque partenaire dans la CIA. Elle permet d'intégrer les éléments relatifs au fonctionnement social des quartiers, à l'échelle des ensembles immobiliers et immeubles.

Le diagnostic, qui porte sur des aspects essentiellement quantitatifs liés aux caractéristiques du marché de l'habitat, du parc social et privé et de la demande de logement, doit être affiné par une lecture plus qualitative.

Il importe ici de noter que des effets de seuils quantitatifs du diagnostic peuvent par ailleurs amener à conclure à un équilibre de peuplement satisfaisant sur le territoire intercommunal ou communal, tout en masquant des déséquilibres importants au sein d'un quartier.

Il s'agit donc d'opérer ici une lecture fine de la stratégie de peuplement qui s'opère à l'échelle des quartiers, que le diagnostic tel qu'établi à l'échelle intercommunale n'aura pu mettre en évidence.

A. Repérage en amont des projets structurants en cours ou à venir potentiellement impactant

Il s'agit ici de repérer l'ensemble des projets qui impacteront le stock de logements sociaux sur le territoire, qu'il s'agisse des projets à venir liés au renouvellement urbain et des potentielles opérations de démolitions-reconstructions qu'ils intégreront, comme des opérations immobilières qui comporteraient une part de logements sociaux (ZAC, éco quartier).

L'ensemble de ces projets peut en effet constituer des « secteurs à capacité d'accueil » pour les premières attributions et les mutations du parc social dans ou hors QPV, ou pour les trajectoires résidentielles des ménages du parc social accédant à la propriété (accession sociale, PSLA etc.).

B. Réflexion sur les attributions à replacer dans le tryptique stratégie de l'offre, d'attribution et d'accompagnement social

La réflexion sur les attributions ne saurait être complète sans se voir adjoindre une réflexion sur la programmation de l'offre locative sociale et privée et sa localisation, élaborée par les collectivités concernées (PLH, PLUI, etc.).

Il va en effet de soi que le rééquilibrage de l'occupation sociale que vise la stratégie d'attribution dont la CIA est l'un des instruments, est intimement liée à la répartition équilibrée de l'offre locative sociale du territoire, que ce soit en volume, en typologie ou encore en niveau de loyer.

Dans les territoires dont le rééquilibrage nécessiterait la production d'un volume de logements sociaux significatif ou concernés par la reconstitution de l'offre démolie au titre des interventions de l'Anru, l'identification du foncier nécessaire à un coût de sortie compatible avec les niveaux de loyers permettant l'attribution de logements aux ménages les plus modestes, doit être préalablement envisagé, le cas échéant avec un établissement public foncier (EPF).

Les trajectoires résidentielles des ménages du parc social des quartiers les plus fragiles vers les secteurs les plus attractifs ou même vers le parc locatif privé ou l'accession, peuvent par ailleurs s'appuyer sur des dispositifs spécifiques tels que l'intermédiation locative, le conventionnement ANAH, et l'accompagnement social vers le logement.

Une réflexion concernant l'occupation dans le parc privé dont les caractéristiques peuvent s'avérer en-deçà de celles concernant le parc locatif social peut utilement s'engager.

Le « parc social de fait » dont le spectre s'étend des copropriétés fragiles faisant l'objet de suivi de la part de l'ANAH (POPAC, OPAH, Plan de sauvegarde etc.) aux copropriétés dégradées, peut en effet nécessiter le relogement de ménages au sein du parc social dont il faut anticiper l'intégration potentielle dans les stratégies d'attribution.

C. Mobilisation de la connaissance du fonctionnement social des résidences

Les données qualitatives vont à la fois nourrir les données quantitatives déjà produites, mais aussi introduire de nouvelles dimensions liées au fonctionnement social des résidences, au contexte urbain et résidentiel.

De fait, cette information peut être plus complexe à mobiliser. Elle nécessite des protocoles de recueil partagés entre acteurs pour éviter les effets de réputation et la mobilisation d'anecdotes issues d'informations relevant de l'expérience de terrain.

Les acteurs peuvent s'appuyer sur des dispositifs de travail déjà en place sur certains quartiers : l'observation partagée sur site dans le cadre de démarches de gestion urbaine et sociale de proximité (GUSP), l'élaboration de projets de ges-

tion à l'échelle des sites menés par certains bailleurs etc., constituent des points d'appui pour le recueil de ces données.

Il est important que les informations et appréciations apportées par les équipes de proximité des bailleurs soient croisées et complétées avec les données détenues par les collectivités locales et les autres partenaires.

Ces données peuvent être mobilisées prioritairement pour certaines résidences sur lesquelles il semble nécessaire d'approfondir l'analyse quantitative qui peut alors agir comme filtre.

Les résidences/immeubles peuvent être passées en revue par les bailleurs concernés avec des focus sur celles présentant des caractéristiques de plus grands dysfonctionnements afin d'en analyser les raisons à une échelle plus fine.

Les indices recueillis dans ce cadre peuvent relever de différents champs :

- l'attractivité de la résidence et son positionnement dans le quartier et la ville, ainsi que la dynamique de ce quartier,
- l'usage et la gestion des sites,
- la tranquillité et la sécurité sur le quartier et sur la résidence.

Exemples de données qualitatives à mobiliser dans le cadre de l'analyse

<p>Contexte urbain et résidentiel du quartier (voir classement PSP + données collectivités locales)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Qualité de la desserte de quartier • Qualité des services publics et privés du quartier
<p>Usage et gestion des espaces collectifs extérieurs et parties communes de la résidence/immeuble (données bailleurs)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Niveau d'intégration à la ville • Relations sociales et vie associative • Image du quartier • Intensité des usages des parties communes • Indicateurs de propreté
<p>Tranquillité/sécurité de la résidence ou de l'immeuble (données bailleurs croisées avec données partenaires)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • État des équipements • Appropriation des espaces collectifs/résidentiels • Troubles de voisinage • Dégradations/Incivilités • Problèmes de sécurité

Afin de donner toute sa portée à ces évaluations qualitatives, les acteurs pourront s'appuyer sur une grille qualitative et des critères et un système de cotation à l'image de ceux mis en place dans le cadre de certains PSP ou portrait de résidences.

Les indicateurs liés à **la gestion de la demande de logement social peuvent être mobilisés dans le cadre de cette étape** :

identifier les politiques de gestion de la demande : plan partagé de gestion de la demande, organisation (SIAO³⁵), etc. ;

- identifier les politiques d'accueil des publics prioritaires : existence d'accords collectifs intercommunaux ou départementaux, opérationnalité du PDALHPD, etc. ;
- établir un recensement des politiques et pratiques des différents acteurs (règlement des CAL des bailleurs, pratiques des réservataires, etc.).

La synthèse des informations recueillies : l'ensemble des données recueillies font alors l'objet d'une analyse synthétique qui se concrétise par :

- une cartographie des ensembles immobiliers / bâtiments et de leur occupation sociale ;
- la mesure de l'évolution de l'occupation et des processus de concentration à l'œuvre ;
- l'identification des principaux dysfonctionnements sociaux et des situations de rééquilibrage à opérer ;
- des portraits synthétiques des résidences à partir d'une typologie de situations liée à la capacité d'accueil et au niveau de concentration de situations sociales fragiles.

Un exemple de typologie des immeubles pouvant être dégagée :

- immeubles/groupes d'immeubles disposant de capacités d'accueil des ménages à très bas revenus ou cumulant difficultés économiques et sociales ;
- immeubles/groupes d'immeubles intermédiaires relevant d'une stabilisation de leur occupation (en voie de fragilisation) ;
- immeubles/groupes d'immeubles relevant d'un rééquilibrage de leur occupation ;
- immeubles aux dysfonctionnements importants relevant d'interventions préalables, urbaines, patrimoniales ou sociales.

5) Les sources de données mobilisables

Les organismes d'Hlm disposent de données dans leurs systèmes d'information pour leur propre besoin de gestion et produisent des données pour répondre à des obligations légales. Ces données peuvent être mises à disposition de cette démarche dans des conditions à définir collectivement au sein de la CIL, dans le respect du secret statistique défini par la loi Informatique et Libertés. La signature d'un protocole d'échanges des données entre les organismes et les partenaires de la CIL est recommandée.

- Enquête OPS (occupation du patrimoine social)
- Répertoire du logement locatif social (RPLS)
- Les données de gestion locative
- Le plan stratégique de patrimoine (PSP)
- FILOCOM

Note

35. Les Services Intégrés d'Accueil et d'Orientation (SIAO) pour les personnes sans abri ou risquant de l'être ont pour missions de coordonner les acteurs locaux, de réguler les orientations et d'assurer un soutien à l'accompagnement personnalisé.

ANNEXE 2

LE DOCUMENT CADRE FIXANT LES ORIENTATIONS ET LA CONVENTION INTERCOMMUNALE D'ATTRIBUTION DANS LES TERRITOIRES BÉNÉFICIAIRES DE L'INTERVENTION DE L'Anru AU TITRE DU NPNRU 2014-2024

Les projets de renouvellement urbain (PRU) contractualisés dans le cadre du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU)³⁶ s'inscrivent dans les orientations de la politique intercommunale d'attribution élaborées par les conférences intercommunales du logement (CIL), approuvées par le préfet et le président de l'EPCI, et déclinées par des engagements dans les conventions intercommunales d'attribution (CIA).

Dans ce cadre, les EPCI jouent un rôle majeur en tant que porteurs des politiques intercommunales de l'habitat, d'attribution, de gestion de la demande et d'information des demandeurs de logement sociaux, des contrats de ville et des projets de renouvellement urbain.

A. La convention intercommunale d'attribution : une étape essentielle pour le projet de renouvellement urbain

Dans le cadre du NPNRU, la stratégie de relogement et d'attribution est un critère de recevabilité des PRU (cf. article 4 du titre I du règlement général de l'Agence – RGA).

Note

36. Le NPNRU va se déployer sur 216 quartiers d'intérêt national et environ 250 quartiers d'intérêt régional, au travers d'une première phase de protocole, qui vise à approfondir et préfigurer les orientations du PRU (et peut le cas échéant donner lieu à des opérations financées ou qui ont bénéficié d'une autorisation anticipée de démarrage), puis d'une phase de mise en œuvre de la convention pluriannuelle de renouvellement urbain (RU). Les PRU sont portés par les EPCI et associent aux côtés de l'Anru, de l'État, représenté par le préfet de département, de l'UESL-Action Logement, de l'Anah, de l'ADEME et de la Caisse des dépôts (CDC) les partenaires locaux du territoire : communes, conseil régional, conseil départemental et maîtres d'ouvrage des opérations, en particulier organismes Hlm.

Les attributions, les relogements et plus largement les parcours résidentiels des ménages participent de fait aux objectifs de renouvellement urbain des quartiers concernés, au même titre que les interventions sur l'offre d'habitat. En outre, les PRU constituent un levier pour contribuer à la mixité sociale à l'échelle intercommunale en rééquilibrant l'offre de logement et le peuplement, et en redonnant une attractivité durable aux quartiers. Le NPNRU s'inscrit dans les orientations et les dispositifs relatifs aux attributions mis en place à l'échelle intercommunale, ce qui constitue une inflexion forte par rapport au premier programme national de rénovation urbaine (PNRU).

En cohérence avec cette ambition inscrite dans le RGA de l'Agence :

→ **Le document cadre fixant les orientations en matière d'attribution**, tel qu'il est prévu à l'issue de la loi égalité et citoyenneté par l'article L. 441-1-5 du CCH, **constitue un préalable à la convention pluriannuelle de RU** et, en tant que tel lui est annexé. Le document cadre est en effet porteur des objectifs de mixité sociale et d'équilibre entre les secteurs à prendre en compte pour les attributions et des objectifs de relogement des ménages concernés par les projets de renouvellement urbain.

Au plan opératoire, cela signifie que le document-cadre sur les orientations en matière d'attribution est préparé parallèlement à l'élaboration et à la mise en œuvre du protocole de préfiguration du PRU. Ainsi :

- le projet de document-cadre est intégré au dossier de présentation du PRU déposé au délégué territorial de l'Anru en vue de son examen local ou national par l'Anru et ses partenaires
- le document-cadre est annexé à la convention pluriannuelle de RU lors de sa signature.

En fonction de l'ambition, de la pertinence et du réalisme des objectifs de relogement et d'attribution proposés dans le document-cadre d'orientation, le délégué territorial de l'Anru et les partenaires du Comité d'Engagement pourront solliciter des précisions sur les orientations et les objectifs portés dans ce document-cadre.

Dans tous les cas, l'EPCI porteur du projet de renouvellement urbain devra préciser, au stade du passage en Comité d'engagement, le calendrier d'élaboration de la CIA, tel que son contenu est défini par l'article L. 441-1-6 du CCH. Celle-ci porte en effet les modalités de relogement des ménages concernés par les projets de renouvellement urbain et précise les engagements de chaque signataire. L'élaboration de la CIA fera l'objet d'un suivi dans le cadre des instances de pilotage du projet de renouvellement urbain.

→ **L'article 6 de la convention pluriannuelle de RU rappelle la stratégie de relogement et d'attribution** prévue dans le document-cadre fixant les orientations, en cohérence avec le(s) projet(s) de RU. Il s'agit d'explicitier les orientations de mixité sociale et d'équilibre entre les territoires à l'échelle de l'agglomération et les objectifs territorialisés de relogement et d'attributions, notamment sur les secteurs en renouvellement urbain, ainsi que les points clés liés à leur pilotage et à leur mise en œuvre opérationnelle.

Si la CIA n'est pas finalisée au moment de la signature de la convention, l'article 6 précise le calendrier visé pour son élaboration.

Avec ses partenaires, **l'Anru sera attentive à l'ambition, à la pertinence et au réalisme des objectifs d'attributions et de relogement sur les quartiers en renouvellement urbain**, et à leur cohérence avec les orientations du PRU.

B. Le relogement lié aux PRU

Plusieurs types d'opérations d'investissement, nécessaires à la réalisation d'un PRU contractualisé avec l'Anru, peuvent générer le relogement temporaire ou définitif des ménages y résidant : démolition et requalification lourde de logements locatifs sociaux, recyclage de copropriétés dégradées, recyclage de l'habitat ancien dégradé, actions de portage massif de logements en copropriété dégradée.

Inscription du relogement dans les politiques intercommunales d'attributions

En cohérence avec le document-cadre fixant les orientations en matière d'attribution élaboré par la CIL, approuvé par le préfet et le président de

l'EPCI, qui porte « les objectifs de relogement des ménages prioritaires, bénéficiant du DALO et qui relèvent des projets de renouvellement urbain », la CIA définit « les modalités de relogement et d'accompagnement social dans le cadre des opérations de renouvellement urbain ».

Le relogement lié au renouvellement urbain s'inscrit dans la politique intercommunale d'attribution. Cette intégration a plusieurs implications :

- les partenaires mobilisés pour le relogement des ménages concernés par un PRU sont l'ensemble des réservataires, bailleurs sociaux, acteurs de l'habitat et de l'intervention sociale, associations de locataires, associations d'insertion présents sur le territoire intercommunal de ce projet,
- le parc de logement mobilisable pour leur relogement est le parc existant, neuf ou en cours de projet, situé sur le territoire de l'EPCI qui porte le projet,
- les ménages relogés dans le cadre des PRU sont intégrés à l'objectif de 25 % d'attributions en dehors des QPV³⁷, introduit par la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté.

Ces dispositions permettent d'accroître « le champ des possibles résidentiels » pour les ménages et visent à concilier la prise en compte des besoins de logement des publics prioritaires d'une part et de relogement lié au renouvellement urbain d'autre part.

Conformément à l'article 4 du titre I du règlement général de l'Anru relatif au NPNRU, le relogement doit respecter les objectifs en matière d'équilibre de peuplement entre les territoires à l'échelle intercommunale et « *contribuer à la mixité sociale* ». Il doit également « *offrir des parcours résidentiels positifs aux ménages* » et « *réinscrire les ménages en difficulté dans une dynamique d'insertion* ».

Elaboration et pilotage d'une stratégie de relogement à l'échelle intercommunale

La stratégie de relogement liée au PRU est initiée, élaborée, pilotée et suivie par l'EPCI porteur du projet de RU, avec le soutien des services de l'État. Le porteur de projet mobilise pour ce faire l'ensemble des partenaires participant à la CIL : communes, services de l'État (DDT(M) et DD(CS)(PP)³⁸), organismes d'Hlm, titulaires des droits de réservation, associations de locataires et associations œuvrant dans le champ de l'insertion par le logement, etc.

La stratégie de relogement doit être élaborée le plus en amont possible du processus de renouvellement urbain, pour permettre :

- une équité de traitement des ménages concernés,
- une qualité des parcours de relogement,
- l'anticipation de difficultés particulières liées aux situations sociales des ménages.

Cette stratégie est élaborée sur la base d'une analyse de l'impact prévisionnel du relogement sur la capacité globale de l'offre de logement mobilisable³⁹, compte tenu des flux annuels d'attributions, de la mobilité résidentielle et des objectifs liés aux équilibres de peuplement.

Elle doit préciser :

- les modalités de prise en compte des ménages à reloger et des situations particulières (décohabitants et hébergés notamment) dans le processus local d'attribution et leur articulation avec les nouveaux accès au logement, notamment de publics prioritaires,
- les modalités de mobilisation de l'offre de logements adaptés pour les ménages à reloger, que ceux-ci soient locataires du parc locatif social (opération de démolition ou de requalification du parc locatif social) ou résident dans le parc privé (recyclage de copropriétés dégradées ou d'habitat ancien, portage massif en copropriétés dégradées),
- les objectifs de mobilisation des bailleurs sociaux et des différents contingents pour répondre aux besoins de relogement lié aux différents PRU sur le territoire de l'EPCI,
- les modalités de mobilisation des bailleurs sociaux pour les relogements issus du parc privé.

La stratégie de relogement prévoit également les modalités de pilotage, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation du relogement lié au PRU. Celles-ci doivent être intégrées aux instances de pilotage et de suivi du projet. L'évaluation est notamment construite sur la base de l'atteinte d'objectifs locaux de qualité du relogement et d'éléments qualitatifs sur les parcours résidentiels.

Qualité du relogement : parcours positifs et maîtrise du reste à charge

Le relogement constitue un parcours résidentiel qui s'impose aux ménages concernés, du fait de la mise en œuvre des opérations de RU. Il est déterminant pour le bon déroulement de ces opérations et pour la maîtrise globale du projet. Compte tenu de cette réalité, l'Anru a une ambition forte de qualité des parcours de relogement proposés aux ménages et une exigence de suivi du processus associé.

Conformément à l'article 4 du titre I du RGA relatif au NPNRU, la qualité du relogement recouvre notamment deux ambitions :

- la réalisation de « parcours résidentiels positifs » pour les ménages, répondant à leurs besoins et à leurs souhaits, ces parcours étant proposés en fonction de la capacité globale de l'offre de logement, des flux d'attributions, de la mobilité résidentielle et des équilibres de peuplement, et,
- l'encadrement de l'impact financier du relogement pour les ménages, à travers un « *effort de maîtrise de leur reste à charge, tenant compte de l'évolution de la typologie du logement, de sa surface et de son niveau de service* ».

Pour atteindre la double ambition de parcours positifs et de maîtrise du reste à charge, l'Anru entend faciliter les parcours de relogement vers le parc social neuf ou conventionné depuis moins de 5 ans, en proposant une nouvelle mesure d'indemnité pour minoration de loyers, prévue à l'article 2.1.3.2 du RGA NPNRU⁴⁰. En cohérence avec les orientations de la loi relative à l'égalité & la citoyenneté, elle est attentive à la réalisation de parcours de relogement des ménages en dehors des QPV.

Notes

37. Pour être comptabilisées, ces attributions doivent être suivies de baux signés.

38. DDCS(PP) compétentes en matière de politiques de cohésion sociale et de politiques relatives à la jeunesse, aux sports, à la vie associative et à l'éducation populaire, et plus spécifiquement de prévention et lutte contre les exclusions, d'actions sociales de la politique de la ville, des fonctions sociales du logement, de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité des chances.

DDT(M) compétentes en matière de politiques d'aménagement et de développement durables des territoires, et plus spécifiquement d'urbanisme, de logement, d'habitat et de construction, et de renouvellement urbain dans les quartiers prioritaires bénéficiant de l'intervention de l'Anru.

39. L'estimation de l'offre potentielle mobilisable pour le relogement dépend de deux facteurs principaux:
- l'offre dans le parc existant, qui s'évalue à partir du taux de mobilité résidentielle ;
- l'offre dans le parc neuf, qui s'apprécie à partir des prévisions de production issues du droit commun ou de la reconstitution.

40. Cette mesure prévoit le versement d'une indemnité à l'organisme Hlm accueillant le ménage relogé, à la condition que le loyer inscrit dans son bail soit minoré par rapport au loyer maximal autorisé, en étant fixé à un montant inférieur ou égal au plafond du loyer pour l'attribution de l'APL (cf. article 2.1.3.2 du titre II du RGA NPNRU). Cette mesure vise à élargir les parcours de relogement dans l'offre de LLS neuve ou récemment conventionnée sur le territoire de l'agglomération, en dissociant maîtres d'ouvrage à l'origine du relogement (bailleurs démolisseurs ou engageant une importante opération de requalification, maîtres d'ouvrages portant de l'habitat privé ou recyclant des copropriétés etc.) et bailleurs relogeurs.

Pour mettre en œuvre ces ambitions, le porteur de projet et ses partenaires élaborent une stratégie de relogement liée au PRU, à partir du cadre proposé par l'article 4 du titre I du RGA. Dans ce cadre, ils définissent des objectifs locaux pour piloter la qualité du relogement.

→ Objectifs locaux de qualité du relogement

Pour favoriser la qualité du relogement mis en œuvre localement et faciliter son suivi à l'échelle du programme, l'Anru demande au porteur de projet et à ses partenaires de se fixer des objectifs locaux chiffrés sur des critères définis à l'échelle nationale

- part de relogement dans le parc neuf ou conventionné depuis moins de 5 ans,
- maîtrise du reste à charge,
- part de relogement hors QPV⁴¹,
- part de relogement hors site en renouvellement urbain⁴².

Avec ses partenaires, l'Anru sera attentive à l'ambition, à la pertinence et au réalisme des objectifs définis localement :

- la part de relogement dans le parc neuf ou conventionné depuis moins de 5 ans s'appréciera en fonction de la production de l'offre de logements sociaux en cours et programmée à l'échelle de l'EPCI, de sa localisation et de son accessibilité pour les ménages issus des opérations générant du relogement et des caractéristiques socio-économiques des ménages à reloger. Elle devra être cohérente avec la programmation de la subvention d'indemnité pour minoration de loyer dans le tableau financier de la convention pluriannuelle de RU ;
- la part de relogement hors QPV et hors site en renouvellement urbain est cohérente avec les objectifs fixés par la loi égalité et citoyenneté. Elle s'appréciera en fonction du souhait et des besoins des ménages, mais aussi de la localisation du quartier en renouvellement urbain, de l'ampleur de la restructuration envisagée, de la localisation du parc social et des aménités offertes à l'échelle intercommunale etc.

L'atteinte de ces objectifs fera l'objet d'un suivi local et d'une consolidation à l'échelle nationale pour apprécier les trajectoires de relogement.

Au titre de l'encadrement de l'impact financier du relogement pour les ménages, l'Anru demande aux porteurs de projet et à leurs partenaires de préciser l'objectif local de maîtrise du reste à charge⁴³ :

- Quels sont les seuils d'évolution du loyer et des charges à ne pas dépasser ?
- L'objectif de maîtrise du reste à charge est-il modulé selon les niveaux de ressources des mé-

nages (par exemple pour les ménages sous plafond PLAI) ?

- Quelles sont les conditions et les marges de manœuvre pour moduler les loyers ?

Avec ses partenaires, l'Anru sera attentive à l'ambition, à la pertinence et au réalisme des critères de maîtrise du reste à charge définis localement. Ils seront notamment appréciés en fonction des niveaux de ressources des ménages à reloger et des caractéristiques du parc social sur le quartier, dans la commune et à l'échelle intercommunale.

A côté de ces objectifs locaux sur des critères nationaux, le porteur de projet et ses partenaires peuvent se fixer des objectifs complémentaires pour piloter la qualité du relogement. Ceux-ci doivent faire l'objet d'une réflexion collective initiée localement et sont déterminés en fonction des contextes locaux des quartiers en RU, des dynamiques de marché de l'habitat et des caractéristiques des ménages à reloger.

Il pourra s'agir de permettre aux ménages de se rapprocher de leur lieu de travail ou des réseaux de transports structurants, de réseaux sociaux importants pour leur vie quotidienne ou contribuant à leur insertion sociale, de bénéficier de nouveaux services et d'une amélioration de la qualité de leurs logements (balcons, orientations, parking résidentiel etc.), etc.

Ces objectifs peuvent être déclinés de façon plus précise par quartier ou par immeuble, notamment lors de la concertation obligatoire avec les locataires en amont de l'opération de démolition ou de requalification, selon les dispositions de l'article 44 de la loi du 23 décembre 1986.

Inscription liée au processus de relogement et dispositif d'accompagnement

L'objectif de relogement est également de réinsérer les ménages en difficulté dans une dynamique plus large d'insertion⁴⁴.

Notes

41. La part de relogement hors QPV est intégrée dans la part d'attributions suivies de baux signés que les EPCI et leurs partenaires doivent réaliser en dehors des QPV depuis la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté.

42. Par « site en renouvellement urbain » on entend le QPV concerné par le projet de renouvellement urbain.

43. Reste à charge = loyer + charges - aides personnelles au logement.

44. Cf. Article 4 du RGA portant sur la stratégie de relogement et d'attributions dans le titre I relatif aux critères de recevabilité des PRU.

Ainsi, la stratégie de relogement doit identifier les situations susceptibles de nécessiter un accompagnement social préalable ou post-relogement, les acteurs et les dispositifs de droit commun les mieux à même de les prendre en charge, voire, le cas échéant, les partenariats à mettre en place :

- situations nécessitant une adaptation de l'offre de logement : très grandes familles, ménages à très faible ressources, ménages en situation de handicap, gens du voyage sédentarisés, etc. ;
- difficultés socio-économiques et d'insertion des ménages (insertion professionnelle, santé, etc.).

Maîtrise opérationnelle du relogement : mise en œuvre, articulation avec le processus d'attribution et suivi

→ Mise en œuvre du relogement : ingénierie dédiée, plan de relogement par opération, dispositif opérationnel de mobilisation de l'offre en continu

Le relogement est mis en œuvre par chaque maître d'ouvrage à l'origine d'une opération de démolition et de requalification lourde de logements sociaux, de recyclage de copropriétés dégradées, d'habitat ancien dégradé ou de portage de logements en copropriété dégradée. Il est réalisé par une équipe dédiée portée en régie ou externalisée par le maître d'ouvrage (via par exemple une maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS)). Cette équipe réalise l'enquête sociale préalable auprès des ménages concernés.

Sur la base de l'enquête sociale préalable, le maître d'ouvrage élabore le plan de relogement de l'opération. Celui-ci est actualisé périodiquement et permet de :

- connaître au fur-et-à-mesure du processus de relogement le nombre, les caractéristiques et les souhaits des ménages à reloger, les situations difficiles et les besoins éventuels d'accompagnement à mettre en place,
- identifier les logements à mobiliser à l'échelle intercommunale pour le relogement,
- organiser les déménagements et les articuler avec le phasage général du PRU.

L'EPCI porteur du PRU assure la coordination du dispositif opérationnel de relogement dans le cadre d'une instance technique dédiée, qui associe les maîtres d'ouvrage, les bailleurs et les réservataires et les services locaux de l'État. Sur la base des plans de relogement élaborés par les maîtres d'ouvrage, cette instance technique vise à analyser les besoins de relogement liés aux différentes opérations et à mobiliser de manière effective l'offre de logement nécessaire, compte tenu de l'offre d'habitat mobilisable à l'échelle intercommunale, des caractéristiques, souhaits et

besoins des ménages et des demandes de logement par ailleurs exprimées (publics prioritaires, primo-demandeurs, demandeurs de mutation, etc

En fonction du contexte, des instances de coordination du relogement peuvent être mises en place de manière ciblée sur certains territoires ou sur certaines thématiques spécifiques (accompagnement social des ménages les plus fragiles, relogement des propriétaires bailleurs, relogement des ménages sans droit ni titre, etc.).

→ Inscription du relogement dans le processus intercommunal d'attribution

À la différence du premier programme (PNRU 2004-2015), les ménages devant bénéficier d'un relogement dans le NPNRU sont enregistrés dans le système national d'enregistrement de la demande (SNE). De même, l'attribution du logement au ménage relogé fait l'objet d'un passage en CAL.

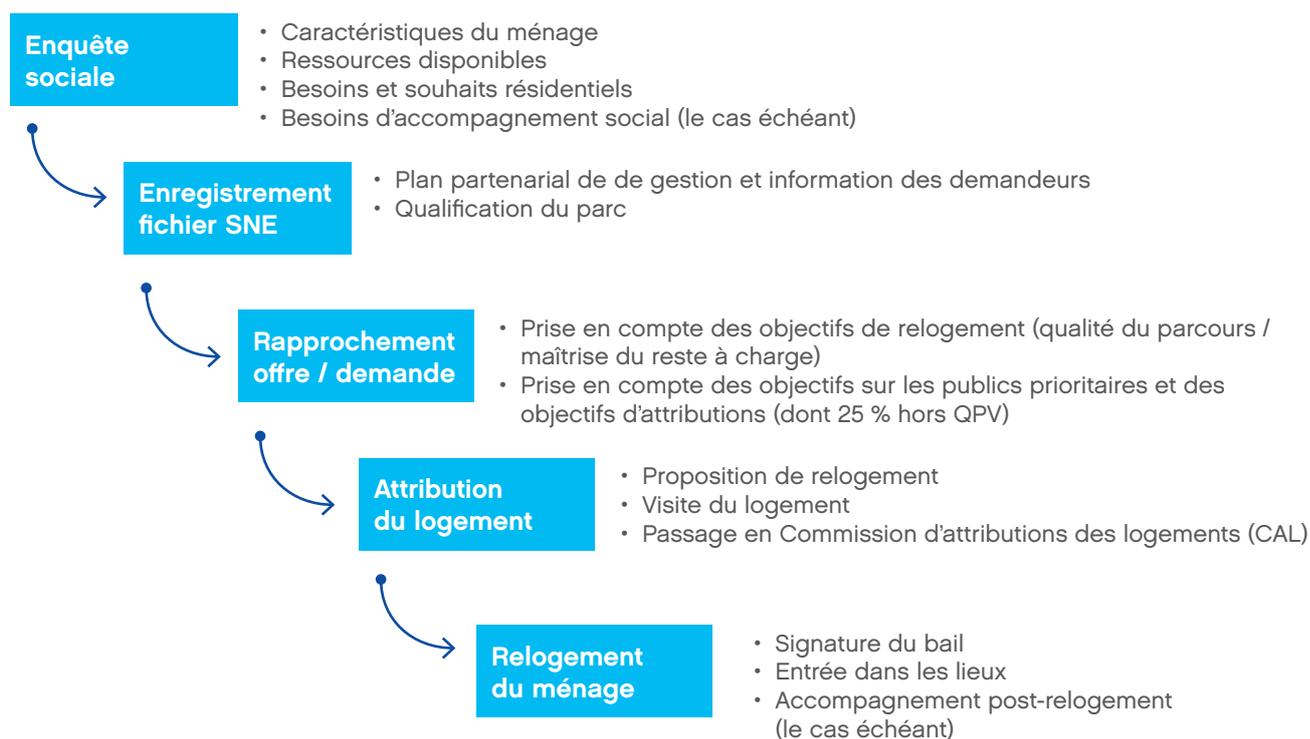
Ainsi, la mise en œuvre du relogement doit prévoir :

- l'enregistrement des ménages concernés dans le fichier d'enregistrement de la demande de logements sociaux, précisant le fait générateur associé (« relogement Anru »). La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté rend cet enregistrement obligatoire et en précise les modalités⁴⁵. Les ménages concernés par le relogement dans le cadre d'une opération de RU n'étant pas à proprement parler « demandeurs de logement », ils ne sont pas invités à déposer une demande de logement social. Leur situation fait l'objet d'un enregistrement d'office dans le SNE par le bailleur dont ils sont locataires (bailleur social ou opérateur d'aménagement dans le cadre d'une appropriation publique), sur la base des informations connues à l'issue de l'enquête sociale notamment. La liste des renseignements est identique à celle qui figure dans le formulaire de demande de logement social,
- les objectifs de mobilisation des bailleurs sociaux et des différents contingents pour le relogement lié aux différents PRU sur le territoire de l'EPCI,
- le passage en CAL,
- les modalités de mobilisation des bailleurs sociaux pour les relogements issus du parc privé.

Note

45. Article 76 de la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

→ Schéma du relogement dans le cadre d'un projet de renouvellement urbain



Source : Anru.

→ Propositions de relogement aux ménages

Le processus de relogement doit respecter la réglementation qui s'applique pour les ménages relogés suite à une démolition de logements locatifs sociaux, c'est-à-dire proposer trois offres de relogement respectant les conditions prévues à l'article 13 bis de la loi n° 48-1360 du 1^{er} septembre 1948⁴⁶, ce qui signifie que le logement doit être adapté à la taille du ménage et que les éventuelles sur occupation ou sous-occupation doivent être prises en charge.

La stratégie de relogement cherche à définir la marche à suivre commune lorsqu'un ménage refuse trois propositions de relogement, ceci afin de favoriser une équité de traitement, de faciliter l'acceptation du processus et de prévenir les éventuelles situations de blocage.

Les maîtres d'ouvrage doivent apporter une vigilance particulière au respect des dispositions légales encadrant leurs obligations en matière de relogement (nombre de propositions, formalisme, délai d'examen par le ménage, projet de convention de relogement distinct du contrat de location etc.), de façon à prévenir les risques de contentieux⁴⁷.

→ Suivi du relogement

Le suivi du relogement est assuré en continu par chaque maître d'ouvrage des opérations qui gèrent ce relogement, notamment à partir de l'outil RIME développé par l'USH. Le porteur de projet et les délégués territoriaux de l'Anru sollicitent régulièrement les maîtres d'ouvrage sur l'avancement du processus.

Les maîtres d'ouvrage transmettent périodiquement :

- des extractions anonymisées (ménage par ménage) de l'outil RIME au délégué territorial de l'Anru, pour permettre à l'agence de suivre l'atteinte des ambitions en matière de qualité du relogement, en particulier l'encadrement du reste à charge,
- des extractions agrégées de bilan du relogement au porteur de projet et au délégué territorial de l'Anru pour leur permettre de suivre la mise en œuvre du processus de relogement.

Notes

46, 47. Cf. Les aspects juridiques du relogement dans les opérations de démolition (Actualisation – Loi Molle). Les collections d'Actualités habitat, n°99 bis. L'Union Sociale pour l'Habitat.

Les extractions agrégées sont remontées régulièrement aux instances de pilotage du projet de RU et de la CIL qui les consolident pour apprécier la mise en œuvre de la stratégie de relogement à l'échelle des projets.

Ces données consolidées sont remontées annuellement à l'Anru pour suivre l'avancement et construire le bilan du relogement à l'échelle du NPNRU.

C. La stratégie intercommunale d'attribution et la convention pluriannuelle de RU

Les objectifs d'attribution définis dans le document-cadre d'orientations de la CIL et déclinés en engagements dans la CIA s'appliquent aux territoires en renouvellement urbain.

Conformément à l'article 4 du titre I du RGA⁴⁸, l'Anru sera attentive lors de l'examen des PRU :

- « aux objectifs de mixité sociale et d'équilibre entre les territoires à prendre en compte pour les attributions de logements sociaux définis dans [le document-cadre fixant les orientations en matière d'attribution],
- à leur cohérence avec les orientations du projet urbain, et,
- aux modalités de la coopération entre les porteurs de projet, les organismes d'Hlm présents sur le territoire concerné et les titulaires des droits de réservation pour mettre en œuvre ces objectifs », qui sont précisés dans les engagements inclus dans la CIA.

L'Anru examinera les leviers mobilisés par les PRU pour contribuer aux orientations définies par la CIL, et aux objectifs territorialisés d'attributions, notamment sur les sites en renouvellement urbain, et, le cas échéant, aux engagements pris dans la CIA, en regard du diagnostic réalisé et notamment :

- des grandes dynamiques de peuplement, tant sur le marché de l'habitat social que sur celui de l'habitat privé ;
- des effets structurels contribuant aux processus de spécialisation (offre de logement, processus de gestion de la demande et d'attributions, dynamiques résidentielles etc.) ;
- des fonctions socio-résidentielles des différents segments du parc de logement (telles qu'elles ressortent du diagnostic de l'occupation sociale et du fonctionnement social de chaque résidence dans le quartier en PRU).

Dans le cadre des projets de renouvellement urbain, plusieurs leviers peuvent être mobilisés pour contribuer aux orientations de rééquilibrage territorial et de mixité sociale, parmi lesquels :

Contreparties en droits de réservation

Les contreparties de droits de réservation attribuées à Action Logement dans les projets liés au NPNRU (maximum 12,5 % des logements sociaux construits et requalifiés dans les PRU pour une durée de 30 ans) sont des leviers pour rééquilibrer le peuplement des quartiers et doivent tenir compte des orientations de rééquilibrage et des objectifs liés aux attributions.

Ces contreparties devront être identifiées et explicitées au stade de la convention pluriannuelle de renouvellement urbain.

Reconstitution de l'offre locative sociale liée aux PRU

L'offre locative sociale développée dans le cadre de la reconstitution de l'offre financée par l'Anru, doit contribuer aux objectifs territorialisés d'accueil des demandeurs de logements sociaux, des publics prioritaires et des ménages concernés par des opérations de relogement.

Les mesures d'accompagnement nécessaires doivent être prévues (gestion urbaine et sociale de proximité, services et équipements publics de proximité, accompagnement social des ménages, etc.).

Requalification et restructuration du parc social existant dans les PRU

La requalification d'une résidence peut être un levier pour contribuer au rééquilibrage de son occupation sociale si elle est associée à une stratégie plus large d'attribution mobilisant les différents réservataires, de commercialisation active, de qualité de service et de gestion urbaine et sociale etc. L'analyse fine de l'occupation sociale du parc existant permettra d'arbitrer sur :

- les segments du parc sur lesquels un rééquilibrage du peuplement peut être envisagé dans le cadre d'une opération de requalification et dans le temps de la mise en œuvre du PRU,
- les secteurs sur lesquels il s'agit d'accompagner une vocation plus sociale à court et moyen terme, avant de pouvoir envisager un rééquilibrage à plus long terme.

Note

47. Cf. Article 4 du RGA portant sur la stratégie de relogement et d'attributions dans le titre I relatif aux critères de recevabilité des projets de RU.

Diversification de l'offre d'habitat dans les PRU

L'analyse des dynamiques démographiques, d'emploi et de marché du logement à l'échelle de l'agglomération, de l'occupation sociale et de la demande du parc locatif social (âge et potentiel de décohabitation, niveau de solvabilité etc.) sera intégrée dans les choix de diversification de l'offre envisagée (localisation, typologie, statut, profil, etc.) dans les PRU. Ces objectifs de diversifications devront être cohérents avec les objectifs définis en matière d'attributions à l'échelle du quartier concerné.

Les conditions et mesures d'accompagnement nécessaires doivent être anticipées (gestion urbaine et sociale de proximité, services et équipements publics de proximité etc.).

Accompagnement des parcours résidentiels des ménages touchés par les PRU

Les PRU pourront chercher à améliorer la prise en compte des besoins d'évolution résidentielle des ménages aux différents moments de leurs parcours de vie par des engagements en matière de mutation et d'accession sociale à la propriété. Ces engagements permettent à la fois de fluidifier l'occupation du parc social et d'accompagner les parcours résidentiels.

Définition, suivi et évaluation des objectifs d'attribution sur les quartiers en renouvellement urbain

Des objectifs quantifiés et territorialisés d'attribution sont précisés dans le document-cadre fixant les orientations de la CIL.. Ces objectifs pourront être rappelés dans la convention pluriannuelle de renouvellement urbain, et notamment :

- Part d'attributions aux ménages du premier quartile hors quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), dont ceux en renouvellement urbain,
- Part d'attributions aux ménages autres que ceux du premier quartile dans les QPV, dont ceux en renouvellement urbain,
- Part d'attribution aux ménages en situation d'emploi dans les QPV, dont ceux en renouvellement urbain.

En fonction des contextes locaux, des spécificités de l'occupation sociale et des visées du PRU, d'autres objectifs d'attributions peuvent être définis sur les sites en renouvellement urbain.

Le suivi et l'évaluation de l'atteinte de ces objectifs d'attributions et les leviers et moyens mobilisés pour les atteindre sont prévus par le document-cadre d'orientation de la CIL. Ils feront l'objet d'une attention particulière dans le cadre des revues de projet et points d'étape liés aux PRU à l'échelon local et d'un suivi par l'Anru et ses partenaires à l'échelle nationale.

La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté du 29 janvier 2017 a parachevé la réforme des politiques d'attribution de logements sociaux engagée dès 2014. L'enjeu réside dans l'articulation des objectifs de droit au logement et de mixité sociale, en permettant l'accès à l'ensemble des secteurs d'un territoire de toutes les catégories de publics éligibles au parc social.

La réforme prévoit un portage intercommunal de la politique des attributions, formalisée dans deux documents :

- le document-cadre fixant les orientations en matière d'attribution, comprenant des objectifs chiffrés et territorialisés ;
- la convention intercommunale d'attribution, comprenant les engagements des acteurs à mettre en œuvre les orientations.

Cette fiche-repère, rédigée conjointement par le CGET, la DHUP, l'Anru et l'USH, rappelle le cadre général de la réforme et les territoires concernés. Elle présente la méthode d'élaboration et les éléments de contenu qui doivent figurer dans les documents rendus obligatoires par la loi, sans imposer un contenu-type. Elle préconise une démarche en mode projet, étape par étape et un suivi continu. Enfin, elle insiste sur l'articulation indispensable entre la stratégie d'attributions des logements sociaux et la politique de la ville et de renouvellement urbain.

