



PRÉFET  
DE LA RÉGION  
AUVERGNE-  
RHÔNE-ALPES

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



# *Réforme des Attributions*

## MISES EN ŒUVRE ET PERSPECTIVES EN AUVERGNE-RHÔNE-ALPES

### LES ACTES

DÉCEMBRE 2020



# Sommaire

Propos introductifs	<b>P.3</b>
Cadre législatif et réglementaire	<b>P.5</b>
Mise en œuvre et perspectives en Auvergne-Rhône-Alpes	<b>P.10</b>
Dialogue entre acteurs de terrain	<b>P.13</b>
Clôture	<b>P.24</b>

# Propos introductifs

# 01

**Aicha Mouhaddab**  
Directrice de l'AURA Hlm

Cette rencontre réunit deux réseaux : le Réseau des acteurs locaux de l'habitat d'Auvergne-Rhône-Alpes animé par l'AURA Hlm et les Ateliers du CRHH animés par la DREAL, et porte sur la réforme des attributions.

Cette réforme a été initiée en 2013 par une concertation nationale qui a débouché sur un certain nombre de textes de loi, que sont la loi ALUR, la loi VILLE, la loi Egalité et Citoyenneté et la loi ELAN. Les objectifs sont de confier le pilotage de la gestion de la demande et des attributions aux EPCI, de renforcer la transparence du processus d'attribution et d'information aux demandeurs, d'organiser une gestion partagée de la demande sur les territoires par une prise en charge collective de l'ensemble de cette demande, en dépassant les logiques de filières. Les Conférences Intercommunales du Logement, les CIL, qui sont co-présidées par les EPCI et par l'Etat sont chargées de définir les orientations d'attribution contractualisées avec les bailleurs et les réservataires dans le cadre des CIA, les Conventions Intercommunales d'Attribution. La loi LEC a renforcé les priorités nationales d'attribution en fixant des objectifs d'accès au logement, de ménages à très bas revenus, appartenant au premier quartile de la demande, hors des QPV. Elle a prévu la mise en place par les EPCI de dispositifs de cotation de la demande, ainsi que la généralisation de la gestion en flux des réservations de logement. Les organismes de logement social sont mobilisés sur ces dispositifs, en individuel ou en inter-bailleurs, aux côtés des collectivités et des services de l'Etat.

La rencontre a pour objectif de partager sur les impacts de la réforme en Auvergne-Rhône-Alpes, alors que le cadre national est plutôt rigide et porte des dispositifs qui peuvent apparaître comme non adaptés aux territoires. L'USH a travaillé sur un « Livre blanc sur les attributions », dans lequel sont exposées des propositions pour accompagner la mise en œuvre de cette réforme, alors que de nouveaux textes sont annoncés. D'une part, un projet de loi sur les principes républicains et d'autre part, le projet de loi 4D, qui revoit les principes de l'expérimentation et de la différenciation, et peut être une opportunité pour faire valoir la nécessité d'une capacité d'adaptation aux territoires.

## Lydie Bosc Responsable parc public et politiques sociales du logement – DREAL

Dans le cadre des ateliers du CRHH, initialement ORHL, ont été initiées des séances dès 2016 pour accompagner la mise en œuvre de la réforme à travers des études et des diagnostics partagés, des zooms sur certains dispositifs comme la mise en place des CIL, la contractualisation dans le cadre des CIA, l'information et l'accueil des demandeurs, l'articulation entre politiques d'attribution, de mixité sociale, et la politique de la Ville etc. Également, en 2020, l'AURA Hlm et la DREAL ont coorganisé une rencontre sur la connaissance des caractéristiques du parc de logement social et de son occupation, avec la présentation du portail cartographique de l'occupation du parc social.

Cette séance a pour objet de partager l'état d'avancement dans les territoires tout en se tournant vers l'avenir, avec notamment les prochains jalons que sont la gestion en flux des réservations de logements et la cotation de la demande. Il s'agit d'échanger sur la mise en œuvre de cette réforme d'ampleur en revenant sur ses finalités, et les réponses apportées aux constats qui ont été faits lors de la concertation de 2013, sa concrétisation dans les textes par la mise en œuvre dans les territoires. Et finalement répondre aux questions suivantes : Où en est-on aujourd'hui ? A-t-on répondu aux questions fondamentales posées : transparence, équilibre, prise en compte du demandeur ? Comment cette réforme et son application a transformé les politiques et les pratiques dans une approche transversale, pour les acteurs, avec le partage des enjeux et diagnostics, et par l'articulation avec les autres dispositifs des politiques du logement qui sont aux mains des différents acteurs – les plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées, les programmes locaux d'habitat, les conventions d'utilité sociale, la programmation de l'offre nouvelle de logements sociaux, la politique de la ville ?

# Cadre législatif et réglementaire



**Frédéric Monnet,**  
Responsable des politiques sociales  
du logement – DREAL

Dans le cadre de l'élaboration de la loi ALUR, une large concertation a rassemblé en 2013 l'ensemble des acteurs impliqués dans les processus d'attribution des logements sociaux. A l'époque, les participants ont conclu à l'opacité du système en vigueur pour les usagers et l'ensemble des parties prenantes et ont mis en avant plusieurs constats d'échecs des politiques publiques. Depuis la fin des années 70, l'occupation du logement social s'est paupérisée, tout particulièrement dans certains quartiers. Aussi, depuis les années 90, diverses mesures ont été adoptées pour loger les personnes défavorisées et des outils contractuels ont été mis en place pour répartir la charge du logement de ces personnes entre les bailleurs sociaux et les territoires. On peut citer les protocoles d'occupation du parc social avec la loi BESSON, l'accord collectif départemental et intercommunal en 2006 puis en 2007 le DALO qui a placé en première ligne le parc social pour le logement des publics prioritaires et souvent très défavorisés. Au fil du temps, toutes ces politiques ont entraîné une forme de spécialisation du parc social. Le système d'attribution des logements sociaux a aussi fait l'objet de nombreuses critiques dans le cadre de ces ateliers. Avec une absence de lisibilité de la procédure pour les demandeurs, un sentiment d'inégalité de traitement dans l'accès au logement social. Il avait d'ailleurs été identifié l'absence de visibilité en particulier sur l'état d'avancement de la demande, les risques de discriminations dans l'interprétation des règles d'un territoire à l'autre ou encore le manque de transparence de la procédure. Alors, certes, la réforme de la demande du logement social en 2009 avait déjà constitué un progrès avec la mise en place du SNE en 2011 et le principe de la demande unique. Mais le demandeur du logement social reste obligé de dupliquer son dossier pour le communiquer aux différents acteurs susceptibles de prendre en compte sa demande. Il manque toujours d'informations dans le processus d'attribution et de gestion de sa demande.

Pour remédier à ces constats, des propositions structurantes ont été établies par les participants à la concertation et vont définir l'ensemble du socle du contenu de la réforme des attributions telles qu'on la connaît. Il a ainsi été préconisé de concilier les enjeux liés au droit au logement et à la mixité sociale, tout en luttant contre les discriminations, avec le développement d'une offre de logement adaptée, par des actions politiques à l'échelle intercommunale - qui est l'échelle retenue pour mettre en place l'ensemble de ces dispositifs, en lien étroit avec les politiques locales de l'habitat. En effet, depuis les lois DEFFERRE du début des années 80, les textes et la réglementation ont conféré un rôle central aux collectivités, dans le champ de l'habitat, tout en maintenant l'Etat dans son rôle de garant. Il en résulte une situation parfois un peu floue, un système d'acteurs complexes qu'il faut réordonner en établissant un lien entre la politique d'attribution et les politiques locales de l'habitat. C'est en tout cas ce que les acteurs de la consultation ont proposé en désignant comme chef de file des politiques locales de l'habitat le niveau intercommunal doté de l'ensemble des responsabilités.



Les propositions viennent aussi définir des règles d'attribution objectives et transparentes s'appliquant à l'ensemble des bailleurs et des réservataires, sous la responsabilité intercommunale. Pour cela, un prérequis est clairement identifié avec le partage de la connaissance et de la gestion de la demande entre l'ensemble des acteurs impliqués, au niveau intercommunal, et la nécessité d'ordonner les demandeurs puis de les sélectionner à partir d'une grille de cotation tout en maintenant le rôle de la CAL pour ne pas déshumaniser le système d'attribution. Il avait été considéré que pour un demandeur, l'information la plus importante pour estimer les chances d'accès au logement, était clairement celle du délai d'attente moyen et le système de cotation permettait de parvenir à cet objectif. Les acteurs de la concertation ont également proposé de placer le demandeur au cœur du dispositif en mettant à sa disposition les informations nécessaires pour qu'il puisse définir sa propre stratégie de logement, quitte à ce que l'ensemble du système d'attribution soit fondé sur les choix du demandeur : la location choisie a pu être envisagée comme une des pistes. Enfin, il a été posé la nécessité de promouvoir la mobilité résidentielle en agissant sur le loyer et l'organisation des mutations internes. Tout cela, dans un contexte plus global où trois conditions à la réussite de cette réforme avaient été formulées : produire des logements en quantité suffisante, rendre accessible l'offre de logements sociaux, réguler le niveau des loyers sur le marché privé

La loi ALUR va permettre d'entamer le travail de mise en œuvre de ce socle, posé en 2013, en proposant de simplifier les démarches des demandeurs pour plus de lisibilité et de transparence dans le processus d'attribution. Mais aussi en instaurant un droit à l'information et surtout, en mettant les EPCI, en position de chef de file de la politique locale des attributions, dans le cadre d'une politique intercommunale et multipartenariale.

La loi ALUR comporte deux volets avec des dispositions de portée nationale qui visent à simplifier les démarches et à mettre en œuvre le droit à l'information et des dispositions s'appliquant au niveau intercommunal.

Au niveau national, l'enregistrement en ligne de la demande du logement social aboutit à la création du portail grand public du SNE en 2015 puis à la mise en place du dossier unique permettant au demandeur de ne fournir désormais qu'en un seul exemplaire les pièces qui servent à l'instruction de sa demande. De même, le droit à l'information sur la procédure, et la demande de logement social, tend à la transparence sur les modalités de dépôt et traitement de la demande, les caractéristiques du parc, et cela est désormais consultable, depuis février 2015, également, sur le portail grand public, ce qui permet au demandeur de construire sa stratégie de recherche.

Le demandeur peut aussi être informé sur le délai moyen d'attente, avec la mise en place du système de cotation. Toujours au niveau national, les décisions des commissions d'attribution font l'objet d'une réforme et les politiques d'attribution des bailleurs doivent désormais se conformer au niveau national et intercommunal, et être rendues publiques.

Au niveau intercommunal, l'accent est donc mis sur la compétence des EPCI en matière d'habitat pour ceux qui ont un PLH approuvé et également un Quartier Politique de la Ville (QPV), avec la définition des politiques d'attribution, au niveau de la conférence intercommunale, dans un document cadre sur les orientations qui vient définir les objectifs en matière d'attribution, mais aussi de mutations sur le parc social, les modalités de relogement avec les publics prioritaires, les coopérations entre les différents acteurs. L'ensemble des orientations fait l'objet d'une mise en œuvre par les différentes conventions opérationnelles. D'abord la convention d'équilibre territorial qui porte sur la question de mixité sociale avec les objectifs de mixité d'équilibre entre territoire, à l'échelle intercommunale. Mais aussi, le pilotage du relogement et de l'accompagnement dans le cadre des projets de rénovation urbaine, et les modalités de coopération entre les bailleurs et les titulaires de droits de réservation. Autre outil important, dont les acteurs se saisissent ou se sont déjà saisis : le plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs, qui définit les orientations de nature à assurer la gestion partagée des demandes de logement social et à satisfaire le droit à l'information. Mais aussi, le système de cotation de la demande, qui à l'époque, est encore une mesure facultative. En application du plan partenarial des conventions spécifiques sont établies pour mettre en œuvre le dispositif de gestion partagée, ou encore le service d'information et d'accueil. Enfin, l'accord collectif intercommunal constitue une autre convention de mise en œuvre du plan partenarial, et tend à mettre en œuvre l'orientation relative aux modalités de relogement des publics cibles de l'accord, les publics prioritaires, en particulier ceux relevant du DALO.

En 2015, d'autres réflexions sont lancées, en particulier concernant la mixité sociale. Dans le contexte des attentats de Paris, elle constitue un point de vigilance au niveau national, bien qu'elle ait déjà été hissée au rang d'objectif de l'action publique depuis de nombreuses années. A titre d'exemple, la loi d'Orientation pour la Ville de 1991, la loi de lutte contre les exclusions de 1998, la loi SRU de 2000 et plus récemment la loi Lamy pour la cohésion urbaine en 2014. Mais le constat est fait que les ménages aux revenus les plus modestes se voient plus fréquemment attribuer des logements sociaux dans les quartiers les plus en difficulté. Le parc social le mieux situé bénéficie ainsi moins aux ménages les plus pauvres. Dans le cadre de ces deux comités interministériels à l'égalité et à la citoyenneté, qui se réunissent en 2015, le gouvernement va arrêter des mesures destinées à améliorer la mixité sociale des territoires, en s'attachant d'une part à agir sur l'offre de logements nouveaux, avec des outils supplémentaires pour faire appliquer la loi SRU, mais aussi, pour ce qui nous intéresse plus particulièrement aujourd'hui, en agissant sur le parc social existant, en poursuivant la réforme des attributions de logements sociaux, et en s'inscrivant dans la continuité et l'approfondissement des mesures mises en place par la loi ALUR. Dans ce cadre, une vingtaine d'actions pour améliorer la mixité sociale dans le logement est proposée. On peut citer par exemple l'approfondissement du partage de la demande de logement social qui fait l'objet de mesures dans les PLH ou encore, le renforcement de la prise en compte de la politique d'attributions intercommunale avec des critères communs entre les réservataires ou encore la cartographie des logements sociaux, également des réflexions sur les politiques des loyers en fonction des objectifs de mixité sociale.... A nouveau, ces comités et les travaux conduits dans ce cadre débouchent en 2017 sur une nouvelle loi, la loi Egalité et Citoyenneté.



## Cette dernière entend poursuivre trois objectifs :

- D'abord renforcer le droit au logement et le pilotage intercommunal des attributions sur la base de ce qui a déjà pu être produit avec la loi ALUR ;
- Également améliorer la mixité sociale à l'échelle des quartiers et des immeubles ;
- Enfin mieux répartir l'offre de logements.

Pour ce qui concerne les politiques d'attribution et la mixité, plusieurs leviers sont envisagés. D'abord, donner l'opportunité à des ménages aux revenus modestes d'accéder à des logements dans des secteurs plus favorisés. Il s'agit ainsi d'éviter d'ajouter de la pauvreté à la pauvreté. Mais aussi, en parallèle, de susciter l'attractivité des quartiers les plus défavorisés pour attirer de nouvelles populations et maintenir celles déjà présentes. La mise en œuvre de la réforme des attributions est étendue aux EPCI qui sont tenus de faire un PLH, et aux EPCI compétents en matière d'habitat avec au moins un QPV. Le principe du droit au logement opposable est également réaffirmé, avec l'obligation pour l'ensemble des partenaires réservataires et bailleurs de loger un pourcentage minimal de 25% de ménages DALO ou prioritaires. De même, comme il est indiqué ensuite, des règles visant au rééquilibrage de l'occupation sociale du parc au niveau intercommunal sont instaurées, avec l'imposition d'au moins 25% d'attributions suivies de baux signés, hors QPV, au premier quartile des demandeurs les plus pauvres et des ménages relogés dans le cadre du renouvellement urbain, et parallèlement, 50% des attributions en QPV cette fois-ci, aux demandeurs des trois autres quartiles sur le territoire des EPCI concernés par la réforme. La politique intercommunale est également renforcée, et des outils qui avaient été créés deux ans auparavant par la loi ALUR ont été simplifiés pour plus de cohérence. C'est ainsi que l'accord collectif intercommunal et la convention d'équilibre territorial fusionnent au sein de la convention intercommunale des attributions, de façon à traiter au sein d'un même document contractuel, le logement des personnes en difficulté et la recherche d'un meilleur équilibre entre les territoires. Enfin, est également introduite la nouvelle politique des loyers, afin de favoriser la mixité sociale. Les bailleurs peuvent mieux répartir à masse constante les types de loyers, les mixer au sein des ensembles immobiliers. Et puis, par transparence aussi, et pour une meilleure connaissance du contexte local et pour faciliter l'élaboration des politiques intercommunales, sont lancées la cartographie du parc social et la publication des logements vacants.

En 2018, la loi ELAN instaure une nouvelle réforme structurelle cette fois-ci du secteur du logement social par la réorganisation et le regroupement des organismes HLM. Elle s'attache à renforcer à nouveau la mobilité dans le parc social et complète les dispositifs en faveur de la transparence des attributions de logement. Par ailleurs, des mesures relatives à la mixité sociale de la Loi Egalité et Citoyenneté sont complétées ou modifiées en particulier pour ce qui relève des planchers d'attributions au premier quartile, hors QPV et aux trois autres quartiles en QPV, qui ne sont plus modulables à la baisse. Pour favoriser la mobilité au sein du parc de logements, est créée la CALEOL, La Commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements, qui doit pouvoir faire des propositions de relogement plus adaptées dans le cas où les besoins des occupants des logements auraient évolués.



Une des mesures phares proposées lors de la concertation DUFLOT, revient, avec la cotation de la demande, qui devient obligatoire pour les EPCI concernés par la réforme. L'objectif est d'assurer une meilleure lisibilité, une plus grande transparence dans le processus d'attribution des logements sociaux, et de pouvoir indiquer aux demandeurs le délai d'attente moyen sur le territoire qu'il recherche. Il doit être mis en place au 1er septembre 2021 avec l'intégration au plan partenarial de gestion de la demande, des critères choisis, de leur pondération, des conditions dans lesquelles les refus de logement adapté peuvent faire bouger la cotation et les modalités d'informations au demandeur sur sa cotation.

**La loi Elan prévoit également le passage à la gestion en flux annuel des droits de réservation des logements sociaux. Ce passage vise 4 objectifs :**

- optimiser la location des logements en introduisant plus de fluidité,
- faciliter la mobilité résidentielle en agissant sur des leviers supplémentaires,
- favoriser la mixité sociale en confiant le choix des logements en fonction de leur libération aux bailleurs,
- répondre aux objectifs d'attribution avec plus de souplesse.

L'ensemble de ces éléments étant attendu pour le dernier trimestre 2021.

L'ensemble des dispositifs de la réforme des attributions ne doivent pas être pris de façon isolée les uns des autres, puisque l'articulation de l'ensemble est à penser avec les politiques et les logiques de l'ensemble des acteurs avec une approche par public et à différentes échelles. On parle ainsi des liens avec le PDALHPD pour la coordination avec les dispositifs d'accompagnement social, également avec les PLH qui indiquent les axes principaux susceptibles de guider les politiques d'attribution des logements sociaux, ou encore les CUS qui intègrent dans leur volet politique sociales des engagements en matière d'attributions, et l'ensemble des dispositifs de la Politique de la Ville, tels que les contrats de ville et les NPNRU.

A ce stade, des réflexions sont encore en cours pour faire progresser la mise en œuvre de cette réforme des attributions. Cela a avait été envisagé dans le cadre du projet de loi sur les principes républicains dont les objectifs sont de garantir le respect des principes républicains, et de libre exercice du culte. Initialement, avait été intégré dans le chapitre 6 un volet sur la mixité sociale qui prévoyait de légiférer par ordonnance sur des dispositions permettant de rendre plus effectives les mesures législatives existantes, en particulier l'attribution des logements situés en dehors des QPV pour des demandeurs dont les ressources sont parmi les plus faibles (les fameux 25% d'attribution), d'imposer les conclusions des conventions intercommunales d'attribution des logements dans tous les EPCI concernés, ainsi que des modifications sur les volets SRU. Ces points ont été finalement retirés du projet de loi, même si le Premier Ministre, lors de la présentation du projet de loi, a demandé à la Ministre déléguée en charge du logement, Emmanuelle Wargon, de faire des propositions pour poursuivre et prolonger les efforts de construction des logements sociaux, et renforcer la prise en compte de l'enjeu de cohésion sociale dans les politiques d'attribution. De ce fait, nous pouvons nous attendre à ce que des dispositions viennent à nouveau amender, modifier et compléter tout ce cheminement législatif sur la réforme des attributions.

# Mise en oeuvre et perspectives en Auvergne-Rhône-Alpes



**Anne-Katrin le Doeuff,**  
Directrice générale déléguée ESPACITE

L'intervention de Anne-Katrin Le Doeuff a porté sur la présentation d'une synthèse d'un travail réalisé pour l'AURA Hlm au premier semestre 2020, en vue de prendre du recul et de mesurer de quelle manière six ans après la loi ALUR, les acteurs locaux avaient fait bouger les lignes des pratiques locales en matière d'attribution ? Ce que cela avait produit sur le territoire régional en termes de gouvernance, de dialogue autour des questions d'attributions et pour le demandeur ? Et finalement si cela a apporté des réponses aux questions fondamentales ?

Pour livrer cette analyse, qui rejoint fortement des travaux réalisés par d'autres et valorisés par la DREAL, Anne-Katrin Le Doeuff propose un rapport d'étonnement, à partir du regard porté par les acteurs de la région sur le sens et les effets de cette réforme, et de ce qu'elle a pu observer dans d'autres territoires.

Son premier constat porte sur « la décision conditionnelle » c'est-à-dire « on y croit, cette réforme a du sens, c'est indiscutable, mais... ». Il s'agit aussi de voir concrètement ce que ça produit, les effets bénéfiques sont par exemple assez nombreux. Il y a donc une forme d'adhésion évidente au principe législatif, portée par le législateur, qui semblait faire sens et faire écho à des préoccupations locales et anciennes (transparence, gouvernance, enjeux de justice sociale et spatiale). C'est une adhésion à des valeurs jugées comme légitimes, car portées par l'Etat. Également, comme dans d'autres territoires, c'est une réforme qui a permis d'accélérer des réflexions qui existaient au préalable, et qui a donné une légitimité à des initiatives et des volontés de faire bouger les choses, portées par des collectivités locales ou par des organismes de logement social. Le législateur y apporte ainsi son appui, sa caution créant un effet d'entraînement ou de transformation. Par ailleurs, dans les territoires les plus en avance, ceux qui ont pris la réforme à bras le corps, il y a des initiatives qui dépassent les frontières régionales, et qui sont des expériences et innovations jugées tout à fait remarquables au niveau national. Cela constitue une vraie force pour le territoire régional. On constate également, comme ailleurs, une forme de changement de culture dans la manière d'appréhender la question des attributions. Certains indiquent que les attributions aujourd'hui sont un sujet dont on parle, et dont certains élus parlent, alors que jusque-là, c'était un sujet qui ne les interpellait pas nécessairement. C'est devenu un sujet d'actualité politique. En revanche, cette appropriation et cette adhésion constatées au niveau des décideurs politiques et des décideurs des organismes de logements sociaux et des services de l'Etat, ne descend pas toujours au sein des organisations, ce qui peut provoquer des contradictions et limiter l'effet d'entraînement, qui ne transparaît pas sur les pratiques opérationnelles, même s'il change le rapport aux attributions. La région Auvergne-Rhône-Alpes est très grande et est souvent appréhendée comme une « petite France », à travers notamment la « culture des grands écarts ». Ce phénomène est encore plus manifeste qu'ailleurs, entre des territoires très en avance, très volontaires, qui innovent, qui vont largement plus loin que ce que la réforme attend, et puis d'autres qui semblent en retrait, en décrochage.

Il n'y a pas de logique de moyenne mais de fortes disparités. Enfin, malgré le sentiment d'avoir franchi les jalons culturels, de process, de dialogue entre acteurs, les apports et changements pour les demandeurs ne sont pas évidents et valorisables.

**Au-delà de cette dichotomie entre territoires très motivés et engagés, et territoires très en retrait, on observe un regard un peu ambivalent, sur l'appréciation de la réforme : le « oui mais », le « j'y crois mais ». On peut citer trois exemples d'apports perçus par les acteurs et qui dépassent cette dichotomie entre les territoires :**

- l'apport de légitimité pour les acteurs locaux, qui voient dans la réforme un écho à leurs préoccupations qui étaient déjà là (objet d'alimentation auprès du législateur en 2013) et qui n'auraient jamais pu aller jusque-là sans la caution du cadre réglementaire et législatif.
- l'opportunité de faire un pas de côté par rapport aux pratiques qui ont été bousculées et qui place le demandeur un peu plus au cœur de cette dynamique dans les attributions.
- les effets collatéraux de la réforme qui ont permis d'installer autrement le système d'acteurs, d'aller plus loin et d'installer cette politique locale de l'habitat et ce dialogue inter acteurs autour du secteur du logement social.

D'un point de vue critique, il ressort le sentiment d'une réforme « qui n'est pas faite pour nous ». Les acteurs sentent cette réforme comme une violence. Il y a une forme de lassitude qui s'est installée autour de ce sentiment de décrochage avec les intentions des législateurs. Ailleurs, et notamment d'autres territoires détendus, on a pu dépasser cette posture, en AURA ce n'est pas encore le cas partout. Il ressort également le sentiment qu'avec ces évolutions législatives successives, une forme de décrédibilisation de la démarche a lieu. Dans certains territoires, les objectifs sont parfois très difficilement atteignables dans le court terme.

Enfin, on remarque un changement de culture qui est très important, mais le sentiment malgré tout, que les pratiques n'ont pas encore vu cette grande révolution opérationnelle. En effet, le demandeur n'a peut-être pas encore pu mesurer les grands changements.

Pour expliquer encore cette approche ambivalente sur la réforme, on peut relever les facteurs déterminants de cette mobilisation locale, autour de la réforme. Le premier facteur qui peut expliquer le dynamisme de certains territoires, ceux qui ont été le plus en avance dans cette opportunité réglementaire, se situe dans le fait que les territoires ou organismes ont pu y voir une opportunité permettant d'asseoir leur compétence et légitimité (dialogue intercommunal ou inter organismes). Il s'agissait pour certains de ne pas laisser passer cette opportunité. Le deuxième facteur porte sur la maturité préalable de la politique du territoire avec le sens général de ces lois, l'intercommunalité comme cheffe de file sur les attributions.... Il s'agit d'un marqueur très important qui explique le fait de s'être saisi ou non de la réforme, dépendamment de ce que l'intercommunalité a endossé en sa qualité de cheffe de file en matière d'habitat.

Autre point déterminant : le dialogue et la capacité d'entente au sein du bloc intercommunal (entre l'intercommunalité et la commune), la légitimité préalable de l'intercommunalité, le fait d'avoir des dialogues plus ou moins fluides, et puis aussi le dialogue collectivités locales – organismes du secteur Hlm, et enfin le dialogue inter-organismes qui a pu être accéléré, mais qui constituait un prérequis important pour aller de l'avant. Enfin, le bagage technique préalable est un point important au sein des collectivités locales. Y avait-il des moyens ? De l'outillage ? Des moyens consacrés à la réforme des attributions ont-ils été dégagés ? Au niveau des organisations de logement social, un vrai déterminant a été l'existence d'outils et instruments partagés, qui est un acquis très hétérogène et qui peut être un accélérateur fort dans l'application de cette réforme.

Avec le recul, on constate que le positionnement des acteurs vis-à-vis de cette réforme a été un marqueur des compétences (de politiques locales de l'habitat, intercommunales et aussi stratégiques et opérationnelles du secteur Hlm) et un accélérateur de celles-ci (socle principal qui a permis d'asseoir tout ce qui va permettre d'affirmer encore plus largement cette compétence locale).

Finalement, on peut dégager ce triptyque principal pour expliquer l'hétérogénéité des situations et permettre de les catégoriser à l'échelle locale : 1/ Le leadership de l'agglomération, 2/ la qualité du partenariat entre les organismes de logement social et du dialogue entre organismes et collectivités et 3/ le socle de compétences et d'outillage préalables.

L'illustration de la mise en oeuvre de la réforme des attributions montre que derrière des moyennes, il y a de grands écarts dans les situations. Les conventions intercommunales du logement ont été bien installées et ont constitué un socle et jalon très importants dans l'avancement dans cette culture nouvelle issue de la réforme. En revanche, on constate une grande hétérogénéité et diversité de situations en terme de signature des CIA et de validation des PPGID (en moyenne 50 %).

L'arrivée de nouvelles dispositions constitue une étape assez charnière dans cette situation des grands écarts durant laquelle il conviendra de veiller à ne pas mettre complètement sur le bord de la route les territoires qui n'ont pas encore commencé la mise en oeuvre de la réforme des attributions. Il s'agit d'assumer ce territoire à double-vitesse, d'assurer le dynamisme des territoires tout en veillant à ne pas creuser les inégalités. Tout ceci étant accentué par le contexte si particulier et brutal de la crise sociale, sanitaire et économique qui repositionne la question de l'accès au logement social comme fondamentale.

# Dialogue entre acteurs de terrain

# )4

**Animation : Anne-Katrin Le Doeuff,**  
Directrice générale déléguée ESPACITE

**Lisa Williams**  
Cheffe du service Habitat et  
renouvellement urbain - DDT Puy-de-Dôme

**Aude Poinsignon**  
Chargée de mission inter organismes  
USH 74/AURA Hlm

**David Lartige**  
Chargé de mission Peuplement et  
équilibre territorial – Clermont Auvergne Métropole

**Michel Brun**  
Directeur des services aux habitants  
de Pluralis/ABSISE

**Maïa Brique**  
Adjointe de la cheffe du pôle logement,  
DDCS Haute-Savoie

**Anne-Katrin Le Doeuff** propose de revenir sur la question du sens que cette réforme peut porter dans des territoires au marché du logement, aux moyens, compétences, outillage des collectivités locales différents. Elle propose à Lisa Williams, DDT du Puy-de-Dôme, d'indiquer quel regard elle porte, six ans après la loi ALUR, sur la manière dont tout cela s'est déployé dans son territoire ? Et puis, comment cette juxtaposition d'évolutions a été appropriée ? Adhère-t-on au sens ? Y a-t-il un caractère discutable de cette réforme portée par l'Etat ? Quels sens les acteurs locaux donnent-ils à tout cela ? Comment, dans un département aussi divers, ces dynamiques se sont-elles installées ? Sont-elles très hétérogènes ? Si oui, pourquoi ? Enfin, que peut-on en dire à l'avenir, dans la manière avec laquelle poursuivre tout ça ?

**Lisa Williams** indique que la législation a en effet été très fournie dans ces dix dernières années, rendant parfois compliquée sa compréhension.

L'esprit initial des législateurs était de rompre avec la concentration de la pauvreté. Au fil du temps, on constate que dans les Quartiers Prioritaires Politique de la ville, et anciennement les ZUS, la structuration du parc de logements Hlm a engendré une concentration de logements avec les plus bas niveaux de loyers, et de fait, une concentration de demandeurs les plus fragiles. Le sens fondamental de la réforme porte sur l'égalité, l'équité des chances par rapport aux profils des demandeurs les plus fragiles : les fameux 25 % de demandeurs du premier quartile.

Parmi les éléments abordés précédemment, il manquait peut-être la question de la structuration du parc, qui contraint ou facilite la mise en œuvre de la réforme des attributions. Par exemple, dans la ville de Thiers, les QPV concentrent plus de 80 % de logements sociaux. La nécessité d'avoir des attributions de premier quartile en dehors de ces secteurs-là est donc plus compliquée à mettre en œuvre. Sur la Métropole de Clermont, qui concentre près de 80 % des logements sociaux du département, la structuration du parc social se heurte à l'histoire de son développement, en particulier sur le centre de Clermont.

La question porte sur les leviers d'action à mobiliser. Par exemple, on est loin de l'atteinte des 25 % sur la Métropole, comme sur le territoire de Thiers, et cela a constitué un point de discussion important de l'ensemble des acteurs. Cela nécessite des moyens sur le long terme. La question du développement de l'offre nouvelle de logements sociaux, permettra, au fil du temps, année après année, de développer des logements qui correspondent aux profils de ces demandeurs, sur des petites typologies, sur des niveaux PLAI voire PLAI adapté. C'est aussi le cas avec ce que produira le NPNRU, qui prévoit la démolition de 1 300 logements et un plan de relogement porté par les bailleurs sur la métropole clermontoise.

Enfin, l'approche au niveau local se doit d'être pragmatique. Nous avons des territoires pour lesquels il n'est pas forcément simple de répondre immédiatement aux attendus du droit. Ce qui est important, c'est le travail partenarial local, qui a été conduit de façon très intelligente par l'ensemble des acteurs. Le positionnement de l'Etat comme garant de la loi, mais aussi comme co-porteur de la conférence intercommunale du logement, permet des débats autour de ces questions.

La politique des attributions implique également un dialogue avec les Maires, un effort de pédagogie et communication de l'information pour que tous les acteurs s'y retrouvent.

**Anne-Katrin Le Doeuff** interroge Aude Poinsignon sur l'appropriation par les organismes de logement social et la dynamique inter-bailleurs pour faire partager cette réforme, ces valeurs. Comment peut-on réagir aujourd'hui face à cette situation très hétérogène ? Peut-on s'en satisfaire, est-ce trop tôt, trop tard, ou le bon moment pour remettre une dynamique ?

**Aude Poinsignon :** Ce chantier a conforté l'inter-organismes dans le département de la Haute Savoie, puisque dès les premières réflexions de la loi ALUR, et notamment dès le chantier de concertation, en 2013, les bailleurs se sont impliqués. Sans attendre la permission de la loi ALUR, ils ont pris conscience d'une montée en puissance à venir de cette question des attributions. Cela correspond à la création du poste de Chargée de mission, en 2014, et à la volonté de mieux structurer l'inter-organismes pour échanger avec l'Etat et les EPCI, notamment sur ces questions-là. D'une manière générale, dans toutes les associations départementales Hlm, ces sujets ont pris une dimension très importante dans l'inter-bailleurs. En Haute-Savoie, cela s'est concrétisé par des groupes inter-bailleurs réguliers pour définir des positionnements communs et rédiger des propositions communes : contributions sur les plans partenariaux, le dossier unique, la gestion partagée etc. Ces groupes de travail permettent un partage des réflexions entre les bailleurs, sur la mise en œuvre de ces mesures, de ces réformes en interne, au sein des organismes. Ils permettent aussi de suivre les résultats d'attribution de manière régulière et de partager les états d'avancement des objectifs d'attribution inscrits dans la loi. Ils permettent également d'organiser la représentation du mouvement Hlm, des organismes, dans les différents groupes de travail portés par les EPCI. D'abord les plans partenariaux, puis les CIL. L'objectif était que les organismes soient représentés partout et portent une parole commune. L'inter-bailleurs participe à la rédaction et au suivi des documents, que ce soient les diagnostics ou les conventions intercommunales d'attribution.

Ce chantier est porté aux côtés de la DDCS. Dès la parution de la loi ALUR, nous sommes allés à la rencontre des EPCI pour expliquer le sens de la réforme. Ce travail a renforcé les liens avec les services déconcentrés de l'Etat.

La mobilisation a été assez hétérogène, rapidement des contrastes se sont précisés entre les territoires, entre des EPCI moteurs sur le sujet, qui l'ont tout de suite pris en main ou qui étaient déjà dans une dynamique avant les premières lois, et qui se sont saisis de ces lois pour avancer encore plus vite, et puis ceux qui sont restés en retrait, voire qui ont vu arriver d'un drôle d'œil cette question des attributions à l'échelle de l'agglomération ou de l'EPCI alors que jusque-là, c'était la chasse gardée des communes.

On constate une vraie progression entre les trois textes : ALUR, Egalité et Citoyenneté et ELAN. ALUR est venue poser les bases de la réforme à l'échelle des EPCI. La LEC a donné des objectifs en matière d'attribution. Et enfin, ELAN a présenté de nouveaux outils qui vont être mis en place rapidement : la cotation et le flux qui arriveront dès l'automne prochain. Or, on constate le besoin d'acculturation des élus sur toutes ces questions d'attribution.



Ils ont parfois une vision peu objectivée des besoins sur leur commune. Il y a aussi besoin de développer de l'interconnaissance des acteurs à l'échelle des EPCI, d'apprendre à résonner intercommunalité, ce qui n'est pas forcément évident partout, notamment sur la question des attributions. Il ne s'agit plus de réfléchir seulement à l'échelle communale. Il y a un vrai besoin de maturation des réflexions. Tout cela prend du temps, nécessite une appropriation du sujet par chaque acteur et pour les EPCI qui n'ont pas engagé la réflexion au démarrage en 2015/2016, cela va être de plus en plus difficile de prendre le train en route, alors qu'il y a des évolutions importantes qui vont arriver comme avec le flux et la cotation. Le risque c'est que ces évolutions ne soient pas comprises par les élus si on les aborde de but en blanc, sans avoir fait tout ce travail de maturation au préalable. Le risque est également que ces évolutions ne soient pas perçues comme des avancées en étant imposées sans avoir pu être travaillées en amont.

Au sein du département de la Haute-Savoie, l'écart se creuse entre les 8 EPCI concernés par la réforme. Certains sont très volontaires et ont su se saisir du sujet dès le démarrage. Pour eux, les trois lois ont conforté des efforts engagés depuis longtemps. Et d'autres qui n'ont pas réussi à se saisir du sujet et qui vont avoir de plus en plus de mal à le faire...

On retrouve différentes raisons : des EPCI qui ne disposaient pas forcément de personnel dédié sur les questions d'habitat, avec la capacité à mobiliser leurs élus sur ces questions-là, et puis des EPCI dont la structuration est nouvelle, soit parce que l'agglomération a été nouvellement créée, soit parce qu'elle a fait l'objet d'une recombinaison, d'un élargissement, ce qui implique l'entrée de communes nouvelles, parfois plus périphériques ou rurales, moins en tension et donc moins concernées par le sujet.

L'USH 74 a engagé une tournée des nouveaux Présidents et Vice-présidents des EPCI. Parmi la liste des sujets figure la réforme des attributions et l'importance de mettre en place les CIL et de les animer. Nous avons aussi lancé un cycle de webinaires à destination des élus locaux, au cours desquels sont rappelés au fil des séances thématiques, les fondamentaux du logement social. La dernière séance portera sur la question des attributions. Et puis, l'inter-bailleurs reste très investi particulièrement dans les EPCI où les travaux sont très actifs, ceux qui ont su tirer le fil depuis les travaux de la CIL pour développer d'autres choses, comme Annemasse Agglomération qui a engagé une étude sur l'accessibilité financière du parc social aux ménages du premier quartile, et un travail sur le rapprochement offre-demande. L'inter-bailleurs s'investit dans ces travaux-là, en espérant que cela entraîne les autres EPCI dans la dynamique.

**Anne-Katrin Le Doeuff** interroge Lisa Williams et Aude Poinçon sur ce que cela produit comme résultats concrets au regard du sens premier de la réforme. Il a pu être évoqué le changement de culture plus ou moins fort selon les territoires, le travail entre acteurs, mais concrètement, jusqu'où et quelles sont les limites restant à parcourir ? Fondamentalement, le demandeur dans tout ça, est-ce que sa vie a changé et commence-t-on à sentir le frémissement de changement ou est-ce que c'est normal si cela n'est pas encore visible ?



**Lisa Williams :** Il n'y a pas d'évaluation in situ à date, mais c'est un vrai sujet à travailler avec les bailleurs et la Métropole dans le cadre de la CIL.

**Aude Poinignon :** Il me semble que la tension est toujours très présente et qu'il est toujours difficile d'accéder à un logement social. Il y a une vraie pression du côté des demandeurs, encore plus dans cette période assez incertaine. On constate tout de même, que dans les EPCI où l'accueil et l'information du demandeur ont été structurés, voire centralisés, les choses sont beaucoup plus posées. On évite de balloter un demandeur d'un lieu d'accueil à un autre, on évite de se le renvoyer. Il y a un lieu-ressource à la fois qui centralise, qui amène une information homogène et qui, ensuite, fait le lien lorsqu'il s'agit de trouver des candidats dans le cadre du rapprochement offre-demande. Cela permet d'apaiser les tensions, d'identifier les ménages qui sont dans des situations les plus urgentes et les plus dramatiques, et qui sont un bon appui pour travailler de manière partenariale sur le rapprochement offre-demande et les attributions.

**Anne-Katrin Le Doeuff :** Les prochains sujets sont la gestion en flux et la cotation. Est-ce que, et jusqu'où, ces deux nouveaux instruments sont-ils au service de la stratégie qui a été mise en place, et est-ce qu'il y a contradiction ou risque de contradiction entre ces nouvelles briques et ce qui a été mis en place jusqu'à présent ?

**Aude Poinignon :** En Haute-Savoie, une cotation existe et permet principalement de coter les publics prioritaires. Il y a une habitude de travail. Aujourd'hui, la préoccupation est de voir comment dans la future cotation que va proposer le SNE, les priorités et préoccupations des collectivités locales et des autres réservataires vont pouvoir être prises en compte.

**Anne-Katrin Le Doeuff** interroge David Lartige sur la question de l'importance des compétences et de la mobilisation des collectivités locales, du socle préalable d'outillage, de personnel, de sensibilité du politique pour considérer que la réforme des attributions est une brique de plus dans un édifice complexe qu'est la politique locale de l'habitat. Comment se situe la Métropole de Clermont-Ferrand par rapport à tous ces fondamentaux de la réforme, et peut-être la question des résultats concrets et de ce que cela change pour les citoyens ?

**David Lartige :** Clermont Auvergne Métropole est une jeune Métropole créée le 1er janvier 2018. C'est dans ce contexte que la réforme des demandes et des attributions a dû se lancer. Au démarrage, l'enjeu ne portait pas tant sur la création d'une politique intercommunale d'attribution, mais plus sur la volonté de répondre aux attentes de la loi et ainsi de produire les documents stratégiques à annexer à la convention ANRU. On était encore loin du travail mené ensuite, qui va aller nous permettre d'intégrer la réforme des attributions et son articulation avec le Programme Local de l'Habitat (PLH). Dans ce contexte, l'expertise de l'inter-bailleurs sur les impacts de cette réforme a été fondamentale, tout comme la relation et la posture avec l'Etat, co-pilote de la Conférence Intercommunale du Logement (CIL). Toutefois, la Métropole mesurait encore difficilement tout le travail à faire en interne, en termes de réflexions autour de cette réforme, les instances à mettre en place etc.



Dans les échanges avec les maires, nous avons partagé l'absence de lieux d'échanges autour des questions d'attributions, les commissions d'attribution logements des bailleurs n'étant pas à notre avis des lieux de débat sur la politique globale d'attribution, mais des lieux de décisions pour attribuer des logements. Il a donc été proposé, à travers la conférence intercommunale du logement et différents ateliers de travail et instances, d'offrir des lieux d'échanges pour que les Maires puissent défendre, aborder et débattre sur la situation de leur territoire au sein de la Métropole, et en débattre avec les autres Maires et acteurs du logement, à l'échelle intercommunale. L'objectif était de sortir de l'échange bilatéral pour débattre de ces sujets, non pas en parlant d'un ménage, mais en parlant des enjeux des profils, des dysfonctionnements que l'on peut constater, et c'est bien ce niveau de partage qui est attendu, et qui est à l'origine de la réforme. C'est à travers ce cheminement et cette construction que la Métropole a pris sa place et a positionné un partenariat et s'est retrouvée au centre d'un début de schéma d'animation et de gouvernance à adapter.

**Anne-Katrin Le Doeuff :** Cette étape un peu cruciale d'installation de la CIL a été l'opportunité d'installer une gouvernance collective, entre communes et intercommunalités, sur la question du logement. En termes de résultats concrets, on constate l'évolution de cette prise de compétences, du positionnement des élus, de moyens mis au sein des organisations des administrations, de la perception des élus sur les attributions et la mixité sociale qui ont pris une certaine place dans les campagnes électorales. Six ans après la loi ALUR, où en est-on sur un territoire comme Clermont-Ferrand ? Quelles avancées concrètes amènent à dire aujourd'hui qu'on a franchi des étapes, sans retour en arrière possible ? A quel point a-t-on avancé sur ces questions-là ?

**David Lartige :** Des étapes ont été franchies par rapport à la construction de cette réforme, en grande proximité avec l'Etat local. Il y a eu une entente sur un point fondamental, dans les négociations et discussions avec les bailleurs ou les élus locaux, qui était d'essayer de ne pas trop se focaliser sur les objectifs quantitatifs. Il a pu être démontré qu'il était impossible d'atteindre ces objectifs rapidement. Les logements les plus accessibles sont en effet sur des territoires déjà en difficultés. Il a été convenu de poser des objectifs territorialisés, d'en observer les résultats de près, en ayant un travail sur du long terme sans pression démesurée. La réforme dans un premier temps devait surtout nous permettre de faire évoluer les méthodes et organisations, de nous positionner comme pilote sur ces questions, et donc apporter une vision métropolitaine (enjeu d'équilibre territorial par ex).

Le deuxième point portait sur la volonté d'intégrer les relogements NPRU à la CIL afin de permettre une approche intercommunale sur les attributions en lien avec la réforme ; et de faire le lien avec l'enjeu de diversification de l'offre qui permettra un rééquilibrage à l'échelle de la Métropole. Nous ne pensons pas que le relogement NPRU par lui-même favoriserait une évolution dans l'occupation du parc sur les QPV ; dans les faits une majorité de ménages reste attachée à leur quartier. Même si la charte métropolitaine sur le relogement incite à ce que dès qu'un ménage souhaite habiter à l'extérieur du quartier ou de la ville centre concernée par le NPRU, il sera prioritaire.

Également, et dans cette logique d'approche métropolitaine, à l'intérieur de la convention intercommunale d'attribution, a été portée la création d'une Charte de la vente responsable pour préserver l'équilibre et la cohérence face au risque que les logements accessibles au premier quartile en dehors d'un QPV soient vendus.

Ainsi, avec cette approche, cette réforme ne sera pas uniquement une simple convention annexée à la convention ANRU, mais présentera des impacts très concrets dans les politiques de l'habitat et notamment dans le futur PLH. Son impulsion a engendré une prise de conscience notamment au niveau de la ville centre, avec le Maire qui est aussi le Président de la Métropole. Pendant la campagne des municipales la question du rééquilibrage du logement social était affichée. Par ailleurs, après les élections, dans certaines communes, des postes d'adjoints habitat et logement ont été mis en place, également des nouvelles directions avec des services (habitat, ou CCAS volet logement) qui commencent à s'organiser, à se créer. La Métropole aura donc de nouveaux interlocuteurs sur ces sujets.

La Métropole travaille sur la mise en œuvre d'un nouveau PLH qui intégrera pleinement l'ensemble de la réforme des attributions dans un axe qui traitera de l'équilibre territorial (le PADD aussi). Concernant les résultats, un observatoire du PLH se met actuellement en place et nous permettra d'avoir un volet CIL pour observer la demande de logement et les attributions ; mais il est trop tôt pour mesurer une réelle évolution au regard notamment des objectifs quantitatifs. Cette évolution dépendra de l'offre accessible. Dans un premier temps, nous mettons en place la territorialisation des objectifs d'attributions validés en Juin 2019. Chaque partenaire est en train de se réorganiser pour répondre à ces nouveaux enjeux, mais les travaux de la gestion en flux permettront de conforter ses engagements. La territorialisation des objectifs d'attributions permet de demander plus d'efforts aux territoires moins fragiles et inversement certains territoires sont très fragiles, et il leur ait demandé moins d'efforts à faire au nom d'un principe de solidarité. Ce cadre qui est posé pour tous les réservataires montre des résultats : des communes sur l'Ouest de la Métropole avaient des résultats très faibles au niveau des premiers quartiles, et sont en train d'évoluer. Par ailleurs, l'enjeu fondamental ne sera pas exclusivement sur le parc existant, mais sur la façon d'arriver à créer une offre nouvelle sur les territoires où l'offre est insuffisante. D'où le lien avec le PLH.

**Anne-Katrin Le Doeuff** interroge Maia Brique sur la notion de « valeur ajoutée communautaire », sur la réforme des attributions, en considérant qu'une intercommunalité est plus que la somme des communes et sur la question des objectifs quantitatifs.

**Maia Brique :** Cette réforme a vraiment favorisé les partenariats et beaucoup d'acteurs ont vu l'intérêt de travailler tous ensemble sur ce sujet. Concernant les CIA, il y a une réelle pertinence à ce qu'elles soient menées par les EPCI, avec l'appui des services de l'Etat, de l'inter-bailleurs, et des réservataires. Les CIA sont un réel outil pour affiner les objectifs, parce que l'on n'a pas forcément intérêt à les appliquer de façon identique sur toutes les communes à l'échelle de l'EPCI. Les EPCI ont les moyens de faire de la dentelle sur leur territoire et c'est tout l'intérêt de cette réforme. L'enjeu est de travailler l'équilibre territorial au-delà de l'échelle de la commune, à l'échelle de l'EPCI, voire même à l'échelle des quartiers.

On a pu constater que la première génération des CIA était surtout un rappel de la loi. Les outils disponibles permettent aujourd'hui de poser de vrais diagnostics, d'aller plus loin et d'affiner les objectifs pour cibler les secteurs les plus fragiles que ce soit à l'échelle des communes, des quartiers voire de l'immeuble et cibler les secteurs d'accueil possibles à différentes échelles, mais à l'échelle de l'EPCI.

Elles sont des opportunités de cibler où construire, quoi construire et combien construire, et de réalimenter d'autres documents qui existent déjà aux échelles des intercommunalités. On peut citer les PLH, la Politique de la Ville et la question de l'attractivité des QPV, les PLU intercommunaux, avec un volet habitat, un volet déplacement – éléments essentiels au positionnement des ménages dans l'agglomération - l'accompagnement des ménages etc. Ces documents viennent compléter la boîte à outils des intercommunalités pour pouvoir être encore plus acteur des politiques de l'habitat. Il y a un intérêt évident à ne pas les cloisonner, ces documents se répondent et se complètent. Les intercommunalités ont vraiment intérêt à se lancer dans cette démarche qui facilitera les autres démarches sur tous leurs documents de maîtrise de l'habitat sur leur territoire.

**Anne-Katrin Le Doeuff** donne la parole à Michel Brun sur la question du changement pour le citoyen, pour le demandeur. Jusqu'où résout-on l'équation de départ sur l'accès au logement social, dans de bonnes conditions, des conditions d'équilibre social et d'équité. Quelles sont les avancées et les limites, ainsi que le chemin restant à parcourir pour aller au bout de cette volonté politique énoncée au départ dans la loi ALUR ?

**Michel Brun :** En Isère, il y a un partenariat de longue date avec l'ensemble des acteurs du logement, ce qui facilite les échanges et les progressions dans la mise en place de ces différentes réformes. Le cadre national est rigide. Les CIA, les PPGID, sont des éléments très intéressants puisqu'ils ont permis de poser un cadre au niveau des EPCI, de mettre ces derniers en avant (en tant que chef de file), mais se sont arrêtés là et cela n'a pas apporté grand-chose aux demandeurs. Le premier élément concerne le dossier unique qui lui a permis de ne déposer qu'une fois son dossier. C'est l'élément fort, qui remonte à 2009. La loi ALUR a posé un certain nombre de choses que les autres lois sont venues détricoter et complexifier. Le parcours du demandeur n'a pas été simplifié, la réduction des guichets et la meilleure qualité de l'information ne simplifient pas et ne rendent pas plus rapide son accès au logement.

La plus forte évolution pour le demandeur dans la loi ALUR, c'est la location active qui donne la visibilité sur les logements disponibles et permet au demandeur de postuler, de se positionner, là où il le souhaite. Ils deviennent de vrais acteurs de leur demande.

Pour ce qui reste à venir : la gestion en flux, la cotation, il n'est pas sûr que cela changera le parcours du demandeur. Il n'est pas sûr que la cotation apportera plus de clarté, et d'autant plus si elle est issue d'un cadre national laissant peu de marge de manœuvre aux EPCI.

Depuis la loi ALUR, c'est un peu l'overdose : on n'a pas le temps de regarder les avancées des différentes lois, que l'on a déjà la prochaine...

Les acteurs ont besoin de poser un peu plus les choses. Les EPCI ont été mis chef de file, il faut qu'ils aient plus les moyens de pouvoir modifier ce qui est érigé par le cadre national. Les marges de latitude sont trop faibles aujourd'hui.

En Isère, il existait des commissions sociales intercommunales qui récupéraient les logements du contingent préfectoral et positionnaient des candidats. La Loi Egalité et Citoyenneté a interdit la délégation du contingent préfectoral aux EPCI qui n'ont pas la compétence DALO et la délégation des aides à la pierre. Il y a donc eu des avancées, des diagnostics posés sur les territoires et des reculs sur cette délégation. Par ailleurs, les récentes élections vont impliquer de remettre les éléments sur la table et de retravailler avec les nouveaux élus qui ne maîtrisent pas forcément la technicité des sujets tels que la gestion en flux et la cotation, et alors que le demandeur est bien loin de toutes ces problématiques.

**Anne-Katrin Le Doeuff et Gaël Langlois** relayent les questions des participants. La première question porte sur l'adéquation entre les moyens avancés et les objectifs des réformes, comme explication de la mise en œuvre délicate. La deuxième question concerne le rapprochement offre-demande à l'immeuble et la nécessité pour cela d'accéder aux données. Une troisième question porte sur la sensibilisation des CALEOL par les bailleurs.

**Michel Brun** indique que la complexité de la cotation est que c'est un outil qui donnera des points par rapport à un certain nombre de critères et produira finalement de la priorisation, mais ne traite pas la question de l'équilibre de peuplement. Il va donc rester des filtres en amont et en aval qui laisseront encore de l'opacité dans le système d'attribution.

**David Lartige** : À Clermont-Ferrand un travail a été mené avec l'appui des bailleurs sur la mise en place d'indices de fragilité pour déterminer la territorialisation des objectifs, notamment via un certain nombre de critères qui permettent de qualifier certaines résidences. Les indices de fragilité seront revus tous les deux ans et partagés avec l'ensemble des acteurs, en lien avec l'observatoire de la CIL. Sur l'année 2021, des ateliers de travail seront lancés pour la gestion en flux et la cotation et pour poursuivre sur la dynamique enclenchée. Pendant le premier confinement, les bailleurs ont été très réactifs en impulsant les CALEOL numériques : la Métropole souhaite renforcer cet outil en cohérence avec la réforme, et qui peut trouver un équilibre à terme avec les CALEOL en présentiel. Il convient de laisser les commissions débattre sur les bonnes orientations par rapport aux ménages. La Métropole de Clermont a délibéré sur la réforme en juin 2019. Ensuite il y a eu le contexte électoral, puis la crise sanitaire. Donc la mise en œuvre opérationnelle de la réforme commence maintenant. De nouvelles dispositions législatives seraient compliquées à absorber maintenant que la réforme s'enclenche de manière opérationnelle... Pour autant, le report des outils envisagés dans la construction de nos travaux sur la CIL depuis 3 ans n'est pas une solution. Il convient d'avancer sinon tout cela ne sera pas compris.



Il faut adosser les nouveaux outils, que sont la gestion en flux et la cotation, aux commissions de coordination intercommunales et à des groupes de travail autour des situations bloquées (avec une vision élargie des différents modes d'accès au logement), qui doivent aussi venir compenser ces outils, pour que les échanges et relations entre partenaires aient lieu ; et ne pas uniquement se baser sur des outils qui viennent déterminer tel nombre de points pour tel ou tel demandeur ; les instances abordent le volet humain dans les attributions et la proximité. Cela permettra de partager, redéfinir ce qu'est un ménage prioritaire au niveau local, au-delà des orientations et de la posture de chaque réservataire. Cela peut donner une vision plus globale sur un territoire, des nuances dans les priorités que l'on veut se donner et les répartir au sein des contingents.

**Aude Poinignon** précise que sur l'accès aux données, les EPCI ont bien accès aux données à l'immeuble identifié dans la cartographie du parc social. Au-delà des indicateurs chiffrés, il y a bien surtout l'apport issu des acteurs de terrain, et notamment des collaborateurs de proximité des organismes, sur des résidences qui peuvent par exemple présenter des difficultés à un moment donné. C'est un sujet que l'on a évoqué encore récemment à Annemasse agglo, à savoir de définir comment prendre en compte toutes ces remontées de terrain en complément des indicateurs chiffrés, et partager régulièrement, peut-être tous les 6 mois, sur un état du parc et des secteurs, des montées, des immeubles, qui présentent des difficultés, et pour lesquels il faut avoir une attention particulière dans le cadre des attributions à venir.

**Michel Brun** intervient sur la sensibilisation des CALEOL. Tous les bailleurs ont sensibilisé les CALEOL à ces problématiques et leur ont fait part des évolutions issues des différentes lois. Dans l'exercice d'attribution, la difficulté porte sur le fait que la loi reconnaît des candidats comme prioritaires et que les premiers quartiles ne le sont pas dans la loi. On attribue des logements par rapport à des situations, pas par rapport à l'appartenance au premier quartile, que l'on regarde en second lieu. Bernard Hoffman précise qu'il y a une grande absente : la loi de finance 2018. On peut bâtir tout l'édifice institutionnel et, aussi vertueux soit-il, si on colle la réforme de 2018 dessus, plus des dispositions contestables de la loi ELAN, alors on peut se poser le problème de la cohérence dans la capacité à atteindre les objectifs.

**Michel Brun** indique que la RLS est aussi forcément venue impacter tout cela avec la ponction de 1,3 Md€ qui pose des difficultés à l'ensemble des bailleurs. La question du financement de l'accompagnement social des demandeurs pose aussi problème, car l'accompagnement n'est pas à la hauteur des enjeux en étant financé par l'astreinte DALO de l'Etat, alors que c'est un vrai levier d'accès au parc social.

**David Lartige** indique que la réforme doit être maintenant raccrochée aux enjeux du PLH. La question primordiale étant de savoir comment produire du logement à bas loyer sur les territoires qui n'en ont pas assez. Se posera ensuite la question de la délégation des aides à la pierre. Des échanges et débats entre EPCI et l'Etat sont à avoir, en termes de ressources et de moyens pour mettre en œuvre cette politique. Il convient de laisser les territoires avancer et travailler. Il y a des initiatives qui peuvent se prendre à travers par exemple nos organisations et nos méthodes de travail, même en dehors des questions de budget de plus en plus contraints.

En conclusion des échanges, Anne-Katrin Le Doeuff propose aux intervenants de livrer leurs enjeux d'avenir.

**Lisa Williams** propose deux axes en termes de perspective : agir et évaluer. Agir de manière pragmatique, sur du moyen/long terme, de manière très concrète, sur de la production d'offre nouvelle par exemple. Evaluer notamment sur la question centrale du demandeur, qui doit être bien présente.

Pour **Michel Brun**, l'enjeu porte en premier lieu sur le SNE, qui est un outil du quotidien dont on doit arriver à fiabiliser les données. Ce n'est pas un simple outil d'enregistrement de la demande, mais un outil de gestion de la demande. Malheureusement, le CERFA V4 ne va pas dans le sens d'améliorer la gestion de la demande. Le deuxième axe porte sur la construction. La crise que l'on traverse actuellement met en difficulté beaucoup de citoyens. La demande sociale a explosé ces dernières années, alors que le taux de rotation est en chute libre. Les seules marges de manœuvre reposent donc sur la construction aujourd'hui.

**Aude Poinignon** propose à moyen terme, voire à court terme, de réussir le passage à la gestion en flux pour ne pas perdre le sens originel de la réforme qui était de décroïsonner le système et simplifier le processus d'attribution. Pour cela, il faut que les derniers textes d'application sortent et que les outils de gestion pour les organismes soient performants et efficaces. Également, il est nécessaire que ces évolutions soient comprises par les élus et qu'elles soient réellement perçues comme une avancée, et non pas comme une ultime complexification du système.

**David Lartige** indique qu'il ne faut pas casser la dynamique lancée dans les territoires, notamment par des lois qui pourraient juste aborder les enjeux de mixité, alors qu'il y a déjà tout un arsenal, et d'autant que l'on va entrer dans une crise sociale complexe. Il convient de rapprocher la réforme des attributions à tous les documents stratégiques qui ont été faits, comme le PLH (et peut-être que l'Etat a un rôle à jouer) pour éviter des conventions, des actions, qui soient isolées et cloisonnées, et qui finalement ne se mettront pas en œuvre et ne seront vérifiées qu'au travers d'outils quantitatifs. Il faut mettre en perspective avec les stratégies d'habitat et d'urbanisme.

**Maïa Brique** précise que, certes il y a des failles dans la réforme, mais elle a vraiment du sens et est cohérente. La volonté politique des élus est capitale. Ils doivent s'engager dans la réforme pour pouvoir impulser sur tout le reste des acteurs, et globalement sur le logement. Cette réforme est importante au niveau du logement social, mais celui-ci ne peut pas tout résoudre. Les expérimentations sur l'encadrement des loyers sont à observer pour que le parc privé prenne aussi sa part dans le logement de certains ménages. Pour faire baisser la pression, il faut une approche globale avec tous les outils à disposition.

# Clôture 35

**Aicha Mouhaddab**  
Directrice de l'AURA Hlm

Aicha Mouhaddab, Directrice de l'AURA Hlm, remercie tous les intervenants, ainsi que Anne-Katrin Le Doeuff et relève que le sujet est important, pas abouti. Des séquences de ce type permettent de voir où en est le dialogue entre les différents acteurs incontournables autour de ces questions-là. Les bailleurs ne peuvent pas faire sans l'Etat, l'Etat ne peut pas faire sans les collectivités, et les collectivités ne peuvent pas faire sans l'Etat ou les bailleurs. Ce format permet aussi de mesurer le niveau de maturité de ces questions-là et la capacité à pousser l'ambition de la réforme qui est en œuvre. On peut espérer que le projet de loi 4D apportera des réponses sur la capacité à expérimenter dans les territoires et sera sans doute une nouvelle fois une occasion en Auvergne-Rhône-Alpes de saisir cette balle au bond pour faire avancer les choses. Enfin, ce qui préoccupe tous les acteurs, c'est le citoyen, alors que la crise qui est devant nous, qu'elle soit sociale et économique, va être terrible et qu'elle a déjà démontré que le seul endroit où on peut protéger l'individu c'est dans son logement.

**Lydie Bosc**  
Responsable parc public et  
politiques sociales du logement – DREAL

Lydie Bosc conclut en indiquant que ces rencontres permettent de présenter des outils, des moyens : comme l'outil carto, le SNE dont un travail national est en cours d'évolution, d'adaptation et d'amélioration. C'est une réforme d'ambition, c'est pour cela qu'elle est complexe, mais le dialogue avance et les expériences sont positives. L'enjeu porte sur le fait que les acteurs soient bien légitimés sur ces politiques de l'habitat, dont le centre est bien le demandeur, l'individu, avec un cadre qui doit être collectif avec tous les acteurs en transversalité.





**PRÉFET  
DE LA RÉGION  
AUVERGNE-  
RHÔNE-ALPES**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



## LES ACTES

DÉCEMBRE 2020

# *Réforme des Attributions*

## MISES EN ŒUVRE ET PERSPECTIVES EN AUVERGNE-RHÔNE-ALPES

### *Comité de rédaction et de relecture*

Aïcha MOUHADDAB - Directrice, AURA Hlm  
Mathilde MARANTZ - Chargée de projet régional, AURA Hlm  
Catherine DE STEFANO - Assistante de direction, AURA Hlm  
Chloé GIRAUD - Chargée de communication, AURA Hlm  
JADE ALZINA - étudiante en M1 à Science Po Grenoble

AURA-HLM

4 rue de narvik- 69008 Lyon

T: 04 78 77 01 07 / M : aurahlm@aura-hlm.org

