

Livre blanc

Améliorer, simplifier
et clarifier la gestion
de la demande
et des attributions
de logements sociaux

Propositions de l'USH



Remerciements

Ces propositions sont le fruit d'un travail mené courant 2020 avec un groupe d'organismes Hlm et d'associations régionales ainsi qu'avec les membres de la commission « Attribution-mixité et gestion sociale » de l'USH. Qu'ils soient ici remerciés du temps et de l'énergie consacrés à l'élaboration et à la finalisation de ces travaux.

LES ORGANISMES AYANT CONTRIBUÉ AUX ENTRETIENS ET GROUPE DE TRAVAIL

Domofrance, Habitat 76, France Loire, Alpes Isère Habitat, Domial, SIA Habitat, La Cité Jardins, Côte d'Azur Habitat, Essia, Vilogia, Groupe 3F, ICF La Sablière, Paris Habitat, AR Hlm Pays-de-la-Loire.

LA COMMISSION « ATTRIBUTION-MIXITÉ ET GESTION SOCIALE »

Présidée par Maryse Prat, directrice générale de La Cité Jardins et vice-présidente de la Fédération des ESH, la commission « Attribution-mixité et gestion sociale » réunit des représentants de toutes les fédérations composant l'Union sociale pour l'habitat : Fédération des Offices Publics de l'Habitat, Fédération des Entreprises sociales pour l'habitat, Fédération des Coopératives d'Hlm, Fédération nationale des Associations régionales, Procivis (UES-AP).

LA RÉALISATION DE CE DOCUMENT A ÉTÉ COORDONNÉE PAR LA DIRECTION DES POLITIQUES URBAINES ET SOCIALES DE L'USH

Thierry Asselin, Juliette Furet, Delphine Baudet-Collinet, Magali Vallet.

AVEC L'APPUI DU CABINET HTC

Julie Alligier, Hervé Petit.

Synthèse du rapport et des propositions

La réforme de la demande et des attributions des logements sociaux, initiée en 2013 par une grande concertation partenariale, s'est traduite par plusieurs textes de loi : ALUR, Ville, LEC, Élan.

Les objectifs de cette réforme sont de confier le pilotage de la demande et des attributions aux EPCI, de renforcer la transparence du processus d'attribution et l'information du demandeur, d'organiser une gestion partagée de la demande sur les territoires pour une prise en charge collective de l'ensemble de cette demande en dépassant les logiques de filières. Les conférences intercommunales du logement (CIL), coprésidées par les EPCI et l'État, sont chargées de définir des orientations d'attribution contractualisées avec les bailleurs sociaux et les réservataires (Convention intercommunale d'attribution - CIA). La loi LEC renforce les priorités nationales d'attribution, fixe des objectifs d'accès au logement de ménages à très bas revenus appartenant au premier quartile de la demande, hors des QPV. Enfin, la loi Élan prévoit la mise en place par les EPCI de dispositifs de cotation de la demande ainsi que la généralisation de la gestion en flux des contingents de réservation.

Les bailleurs sociaux se sont fortement mobilisés pour la mise en œuvre de cette réforme : ils se sont coordonnés en inter-organismes pour apporter des réponses cohérentes sur les territoires, et ont adapté leur stratégie, leurs pratiques de gestion, leurs compétences et leurs systèmes d'information.

Des résultats positifs sont constatés sur de nombreux territoires. Cependant, les effets attendus ne sont pas pleinement au rendez-vous : les objectifs ne sont pas complètement atteints en matière d'amélioration du service aux demandeurs sur une grande partie des territoires, les politiques d'attribution n'intègrent que partiellement la question des équilibres d'occupation du parc et les procédures de gestion se sont fortement complexifiées pour les acteurs professionnels.

La rigidification du cadre national n'a ainsi pas permis aux territoires de trouver à leur échelle le point d'équilibre entre les différents objectifs contradictoires auxquels sont fréquemment soumises les attributions de logements sociaux.

C'est ce constat qui a motivé la formalisation par l'USH, sous l'égide de sa commission

« Attributions, mixité gestion sociale », de propositions, réunies sous la forme d'un « Livre Blanc ». La Commission s'est appuyée sur un groupe de travail de 12 organismes, OPH, ESH et coopératives, implantés dans toute la France. Cette démarche s'est traduite au printemps, par le lancement d'un questionnaire auprès des organismes qui ont été ensuite réunis pour débattre des orientations à retenir. Puis à l'automne, le projet ainsi formalisé a été mis en débat lors de deux séances de la commission « Attributions, mixité, gestion sociale ».

Ces propositions s'inscrivent dans le prolongement des principes initiaux ayant prévalu à la réforme des attributions qui restent largement soutenus par les organismes Hlm. Elles visent à **renforcer la qualité du service au demandeur, simplifier et faciliter la mise en œuvre des politiques publiques** relatives à la demande et aux attributions, améliorer la couverture territoriale et mieux en prendre en compte la diversité des situations, et enfin **améliorer l'efficacité des processus de gestion**, dans une logique d'économie de moyens pour les acteurs.

Elles s'organisent en 10 axes principaux :

- Renforcer le service au demandeur, mieux l'informer, simplifier ses démarches** notamment dans le cadre de services territorialisés et partenariaux d'accompagnement et d'information qui permettent une harmonisation des informations sur les territoires.
- Organiser la fiabilisation et la connaissance de l'ensemble de la demande sur les territoires.** C'est un enjeu majeur d'amélioration du dispositif et une condition de la définition, de la mise en œuvre et de l'évaluation de politiques répondant aux besoins d'égalité de traitement entre les demandeurs et de simplification de la gestion pour les bailleurs et réservataires.

— le premier enjeu est l'amélioration de l'outil SNE (Système national

d'enregistrement de la demande de logement social). La mise en place d'outils locaux complémentaires au SNE peut constituer une solution qui favorise une gestion partenariale de la demande déclinant des règles locales ;

- en second lieu, la meilleure information des demandeurs sur l'importance de mettre régulièrement à jour leur demande permettrait d'améliorer la fiabilité des données qu'ils enregistrent et de faciliter la recherche de solutions de logement adaptées à leur situation et à leur projet. Elle est à organiser localement ;
- enfin, selon les territoires, la qualification systématique de l'ensemble de la demande est également un vecteur de fiabilisation.

3. Favoriser une gestion plus partagée de la demande sur les territoires et améliorer la transparence et l'harmonisation des règles de gestion entre les différents acteurs. Les bailleurs sociaux sont souvent à l'origine de telles démarches qui sont à développer. Parmi les thématiques essentielles : les règles d'analyse de la solvabilité des candidats au logement.

4. Adapter la mise en œuvre de la cotation à la diversité des besoins des territoires et accompagner sa généralisation d'un travail partenarial de qualification du parc. La cotation est un outil d'aide à la décision au stade des désignations et des attributions qui a vocation à s'appliquer à toutes les demandes. Des adaptations locales doivent être possibles, pour tenir compte de la diversité des contextes territoriaux mais aussi pour répondre à certaines situations urgentes ou mal prises en compte. Le recours à cotation doit pouvoir être aménagé sur certains sites fragiles pour permettre des politiques de diversification de l'occupation du parc social, ou sur certains territoires, notamment en secteur détendu, où la demande

est plus facilement satisfaite par l'offre disponible. Enfin, elle doit s'accompagner d'un dispositif permettant d'apprécier collégalement les capacités d'accueil du parc et les équilibres territoriaux pour éviter de renforcer les concentrations géographiques de ménages très fragiles.

5. Permettre aux demandeurs d'être acteurs de leur demande en soutenant le développement de la location voulue.

La location voulue transforme l'attribution en processus actif où le demandeur se positionne sur des logements disponibles. Couplée à la cotation et à la qualification du parc, elle peut permettre de décliner concrètement les orientations d'attribution du territoire. Le demandeur informé sur son positionnement dans la « file d'attente » peut plus facilement arbitrer entre accès rapide à un logement et attente d'une offre mieux adaptée à ses besoins. À court terme, l'USH pourrait accompagner les territoires candidats à l'utilisation de ces méthodes.

6. Définir des politiques d'attribution territorialisées permettant de concilier les enjeux de droit au logement et de mixité sociale.

Les politiques intercommunales d'attribution visent à répondre à la diversité de la demande qui s'exprime localement et à clarifier la manière dont elle sera prise en compte dans un contexte de fréquent décalage avec l'offre disponible. Elles prennent en compte, à partir d'un porter à connaissance, les politiques de l'État en matière d'accès au logement.

L'amélioration du système nécessite une simplification de la réglementation nationale relative aux objectifs d'attribution. En effet, de nombreux objectifs portés par l'État se superposent et peinent à être mis en cohérence au niveau local. Il paraît donc nécessaire de clarifier les objectifs relevant de politiques nationales portées par l'État et de permettre au niveau local de définir collégalement des priorités adaptées aux besoins réels des territoires et des habitants.

En tant que garant de la solidarité nationale, l'État est légitime à formuler des attentes et à négocier des objectifs de relogement de ménages pour lesquels il est en responsabilité directe : ménages reconnus prioritaires au titre du DALO, ménages relevant de la politique du « Logement d'abord » (ménages sans domicile : sans-abris, en structure d'hébergement...), personnes réfugiées et bénéficiaires de la protection internationale. Un second bloc de priorités doit relever d'une responsabilité partagée entre l'ensemble des acteurs locaux et l'État : il s'agit des autres priorités définies par le code de la construction et de l'habitation et des objectifs d'accueil de ménages à très bas revenus. Ces priorités doivent être intégrées dans la définition de « publics cibles » au niveau de chaque territoire, intégrant les besoins constatés localement, comme par exemple ceux des travailleurs modestes, dont les « travailleurs-clés ». Leur traduction qualitative et quantitative dans les politiques intercommunales d'attribution doit relever des travaux de la Conférence intercommunale du logement.

La meilleure prise en compte des capacités d'accueil et des enjeux de rééquilibrage du parc social est un enjeu majeur des politiques intercommunales d'attribution. La qualification du parc doit permettre d'aboutir à une vision partagée entre les acteurs, bailleurs, réservataires, collectivités, services de l'État des grands enjeux d'équilibre d'occupation dans le parc social, à une échelle plus fine que la catégorisation habituelle QPV/hors QPV. Elle constitue une base pour territorialiser les politiques, et orienter les décisions au cas par cas. Cette qualification du parc va être grandement facilitée par l'outil de cartographie de l'occupation du parc social porté par le GIP-SNE et désormais ouvert sur tout le territoire métropolitain.

La réalisation, à l'initiative des EPCI, d'études sur l'adéquation de l'offre dans le parc existant (typologies/quittances/

localisation) avec les besoins émanant de ménages très modestes est nécessaire pour identifier les difficultés et définir des plans d'actions pluriannuels visant à mettre en place des solutions adaptées à ces ménages, favorisant un bien vivre-ensemble au sein des résidences.

7. Accompagner la mise en œuvre du Logement d'abord et l'accès et le maintien dans le logement des plus démunis.

La politique du Logement d'abord a vocation à constituer un volet pleinement intégré des politiques intercommunales de gestion de la demande et des attributions, se matérialisant à différents niveaux : analyse des besoins, de l'offre disponible ou à développer, définition d'un plan d'action pour l'accès au logement dans le respect des équilibres d'occupation, intégration des objectifs d'accès au logement dans la Convention intercommunale d'attribution et mise en place des outils partenariaux d'accès et de suivi de la bonne insertion des ménages.

8. Conforter la gouvernance territoriale.

Afin d'assurer une égalité de traitement à l'ensemble des demandeurs, il est proposé de confier aux plans départementaux de l'habitat, le copilotage des politiques de gestion de la demande et des attributions sur les territoires non couverts par les EPCI concernés par la réforme.

La situation particulière du territoire francilien justifie une approche spécifique.

En Île-de-France, il est proposé que l'État et ses partenaires élaborent un cadre régional pour le pilotage de la gestion de la demande et des attributions au niveau régional, en articulation avec les EPCI et les EPT. Cette démarche pourrait s'inscrire dans le cadre du CRHH, afin de permettre l'implication des différentes parties prenantes, au premier rang desquelles les collectivités territoriales.

9. Améliorer la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques de gestion de la demande et des attributions.

Un des enjeux d'amélioration des politiques intercommunales d'attribution réside dans la capacité des territoires à s'appuyer sur des outils ergonomiques de connaissance et de gestion de la demande. Il est proposé de soutenir la mise en place de solutions partagées de gestion de la demande et des attributions, à l'échelle départementale, par exemple, afin de favoriser des approches harmonisées et cohérentes pour les demandeurs et les organismes Hlm.

Une partie des progrès constatés de la réforme des attributions a été possible grâce à l'investissement de l'État et du Mouvement Hlm pour accompagner les territoires dans son déploiement. Ce pilotage national par l'État et ses partenaires doit être poursuivi et renforcé.

À cet effet, le calendrier de mise en œuvre de la réforme doit être adapté afin de permettre une véritable mobilisation des acteurs et l'adaptation des outils essentiels à sa réussite. Ce calendrier doit permettre aux EPCI et leurs partenaires de se saisir des outils offerts par la loi ALUR, de permettre l'adaptation des outils (notamment pour rendre possible le passage à la gestion en flux) et adapter en conséquence les échéances relatives à la cotation et à la gestion en flux.

10. Alléger la réglementation relative à la gestion de la demande et des attributions.

La réglementation sur les attributions est très complexe et touffue et limite la capacité des acteurs à proposer des solutions adaptées aux ménages. Ce Livre Blanc propose un certain nombre de simplifications.

L'ensemble de ces propositions ont vocation à être mises en débat avec les parties prenantes du Mouvement Hlm : collectivités locales, représentants des locataires, réservataires, secteur associatif, services de l'État...

Sommaire

10 INTRODUCTION

12 RAPPEL : LES PRINCIPAUX OBJECTIFS ET DISPOSITIFS DE MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME

PARTIE 1 LES AVANCÉES ISSUES DE LA RÉFORME ET LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES - P. 16

PARTIE 2 LES PROPOSITIONS ET PISTES DE TRAVAIL PROPOSÉES PAR L'USH - P. 38

41 AXE 1 - RENFORCER LE SERVICE AU DEMANDEUR, MIEUX L'INFORMER, SIMPLIFIER SES DÉMARCHES

42 Proposition 1 - Affirmer l'organisation territoriale et partenariale de l'information et de l'accueil du demandeur sur l'ensemble du territoire

44 Proposition 2 - Délivrer une information plus opérationnelle au demandeur pour l'aider dans ses démarches

47 Proposition 3 - Organiser un service personnalisé d'accueil des demandeurs

48 Proposition 4 - En Île-de-France, organiser l'information et l'accueil du demandeur autour d'un service public régional

49 AXE 2 - ORGANISER LA FIABILISATION ET LA CONNAISSANCE DE L'ENSEMBLE DE LA DEMANDE SUR LES TERRITOIRES

50 Proposition 5 - Renforcer la qualité et la fiabilité des informations contenues dans le SNE, faire évoluer la gouvernance de l'outil

51 Proposition 6 - Organiser des actions de qualification des demandes dans le Plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs

52 AXE 3 - PROGRESSER VERS UNE GESTION PARTAGÉE DE LA DEMANDE

52 Proposition 7 - Rendre plus transparentes et harmoniser les règles de gestion de la demande

53 AXE 4 - ADAPTER LA MISE EN ŒUVRE DE LA COTATION DE LA DEMANDE À LA DIVERSITÉ DES BESOINS DES TERRITOIRES ET ACCOMPAGNER SA GÉNÉRALISATION D'UN TRAVAIL PARTENARIAL DE QUALIFICATION DU PARC

54 Proposition 8 - Accompagner la cotation d'un dispositif permettant d'apprécier les capacités d'accueil du parc

54 Proposition 9 - Organiser la gestion de certaines situations en complément de la cotation

55 Proposition 10 - Encourager la définition de socles communs de cotation à l'échelle départementale ou régionale

56 AXE 5 - PERMETTRE AUX DEMANDEURS D'ÊTRE ACTEURS DE LEUR DEMANDE EN SOUTENANT LE DÉVELOPPEMENT DE LA LOCATION VOULUE

56 Proposition 11 - Encourager le développement de démarches de location voulue sur les territoires

57 Proposition 12 - Soutenir la mobilité au sein du parc en développant des bourses d'échange de logements pour mieux répondre aux demandes de mutation

58 AXE 6 - DÉFINIR DES POLITIQUES D'ATTRIBUTION TERRITORIALISÉES RÉPONDANT AUX ENJEUX DE DROIT AU LOGEMENT ET DE MIXITÉ SOCIALE

58 Proposition 13 - Permettre une adaptation des objectifs nationaux d'attribution à la réalité locale et clarifier les attentes de l'État sur les politiques dont il est responsable

59 Proposition 14 - Organiser la réponse à la demande locale en définissant des publics cibles à prendre en compte dans les politiques d'attribution

60 Proposition 15 - Définir des politiques intercommunales d'attribution, répondant aux besoins du territoire, aux enjeux de mixité et déclinant les politiques nationales

62 Proposition 16 - Partager la connaissance de l'occupation, des enjeux de rééquilibrage et des capacités d'accueil du parc social pour répondre aux objectifs d'accueil en renforçant la mixité

64 Proposition 17 - Hors EPCI concernés par la réforme, élargir les accords collectifs départementaux à l'ensemble des partenaires pour en faire de véritables documents d'orientation des politiques d'attribution

65 Proposition 18 - Permettre la délégation aux bailleurs sociaux de la gestion opérationnelle des attributions quand les conditions de partenariat et gouvernance sont réunies

66 AXE 7 - ACCOMPAGNER LA MISE EN ŒUVRE DU LOGEMENT D'ABORD ET L'ACCÈS ET LE MAINTIEN DANS LE LOGEMENT DES PLUS DÉMUNIS

66 Proposition 19 - Inscrire le Logement d'abord comme un volet des politiques d'attribution et du Plan partenarial de gestion de la demande et des attributions

67 AXE 8 - CONFORTER LA GOUVERNANCE TERRITORIALE

67 Proposition 20 - Assurer une équité territoriale vis-à-vis des demandeurs, en confiant aux plans départementaux de l'habitat le copilotage des politiques de gestion de la demande et des attributions sur les territoires non couverts par la réforme

68 Proposition 21 - En Île-de-France, fixer un cadre régional pour le pilotage de la gestion de la demande et des attributions au niveau régional, en articulation avec les EPCI/EPT

69 AXE 9 - AMÉLIORER LA MISE EN ŒUVRE, LE SUIVI ET L'ÉVALUATION DES POLITIQUES DE GESTION DE LA DEMANDE ET DES ATTRIBUTIONS

69 Proposition 22 - Soutenir la mise en place de solutions partagées de gestion de la demande et des attributions, à l'échelle départementale

70 Proposition 23 - Renforcer le pilotage national par l'État et ses partenaires du déploiement de la réforme de la gestion de la demande et des attributions

71 Proposition 24 - Définir un nouveau calendrier de mise en œuvre de la réforme permettant une véritable mobilisation des acteurs

72 AXE 10 - ALLÉGER LA RÉGLEMENTATION RELATIVE À LA GESTION DE LA DEMANDE ET DES ATTRIBUTIONS

72 Proposition 25 - Mieux répondre à la diversité des besoins des ménages en allégeant la réglementation

74 ANNEXE

Introduction

La réforme de la demande et des attributions a été lancée en 2013. Le principal objectif, partagé avec le Mouvement Hlm, était d'améliorer le système d'attribution afin que, dans un contexte de tension accrue de la demande d'accès au logement social sur de nombreux territoires, il gagne en transparence et en lisibilité pour le demandeur, qu'il associe les acteurs locaux à la définition et à l'application des règles d'attribution. Il s'agissait également de mieux intégrer les objectifs de mixité sociale et de garantir la cohérence entre politique d'attribution et politique locale de l'habitat.

Cette réforme déclinée et amplifiée par plusieurs lois, ALUR et Ville en 2014, Égalité et citoyenneté en 2017, Élan en 2018 modifie de manière très importante le cadre d'intervention des différents acteurs : les EPCI sont désormais pleinement responsables de ces compétences, nouvelles pour eux. Cette responsabilité est néanmoins partagée : les territoires doivent s'organiser collectivement pour mieux qualifier la demande, mieux prendre en compte les besoins des demandeurs, mieux y répondre, le tout en poursuivant un double objectif d'équilibre territorial et d'accueil des ménages en difficulté. Paradoxalement, cette réforme s'est également accompagnée d'un renforcement de la réglementation nationale sur les attributions qui fixe dorénavant des objectifs quantifiés imposés nationalement, non adaptables localement, en matière d'accueil de publics à bas revenus et prioritaires.

Les bailleurs sociaux sont des acteurs essentiels de la gestion de la demande et des attributions : ils sont responsables de la décision d'attribution au travers de la commission d'attribution qu'ils ont la responsabilité de mettre en place, ils doivent également assurer un fonctionnement social de qualité dans les ensembles immobiliers qu'ils gèrent. La réforme a eu des impacts importants pour eux : ils se sont mobilisés fortement, se sont coordonnés en inter-organismes pour apporter des réponses cohérentes au sein des territoires. Au plan opérationnel, ils ont adapté leur stratégie, leurs pratiques de gestion et leurs systèmes d'information pour s'inscrire dans ces démarches.

Des résultats positifs sont constatés notamment sur certains territoires. L'installation des Conférences intercommunales du logement a contribué à produire des diagnostics permettant une analyse plus fine des besoins. Ceux-ci ont alimenté utilement les programmes locaux de l'habitat (PLH) qui jusque-là traitaient peu de la gestion du parc social, l'exercice des attributions relevant de l'échelon communal. L'analyse de la demande locative sociale, qui pouvait rester auparavant assez superficielle, est devenue un volet incontournable des PLH. Le travail de programmation de logement, qui se contentait souvent de reprendre les prescriptions réglementaires, a été affiné pour mieux correspondre à la demande exprimée. De nouveaux sujets, auparavant absents des PLH, ont émergé pour devenir des enjeux plutôt incontournables : accessibilité financière du

parc social, typologies des logements produits, maîtrise de la quittance globale du logement... Le partenariat instauré ou renforcé dans les CIL a amélioré la compréhension, par chaque acteur dont les élus, du fonctionnement des attributions et des contraintes des bailleurs et des réservataires. Six ans après la loi ALUR, les enjeux d'équilibre territorial et d'accès au logement sont bien partagés.

Cependant, les effets attendus ne sont pas encore pleinement au rendez-vous : elle n'a pas atteint ses objectifs d'amélioration du service au demandeur sur une grande partie des territoires, les politiques d'attribution n'intègrent que partiellement la question des équilibres de peuplement et les procédures de gestion se sont complexifiées fortement pour les opérateurs avec une multiplication des filières d'attribution (par publics, en fonction des réservataires, etc.).

La crise sanitaire à laquelle est confrontée notre pays depuis le début de l'année 2020 a également mis en avant l'imparfaite prise en compte de certaines catégories de ménages dans les politiques d'attribution de logements sociaux, tout particulièrement les travailleurs-clés dont les conditions d'habitat sont essentielles à la bonne réalisation de leurs missions.

C'est pourquoi l'USH a souhaité, au travers d'un Livre Blanc, faire un point sur les acquis de la réforme et les principales difficultés rencontrées, et élaborer des propositions pour améliorer le service aux demandeurs, renforcer l'efficacité des politiques publiques de gestion de la demande et d'attribution et enfin simplifier les processus de gestion.

Il convient enfin de rappeler que si la politique d'attributions de logements sociaux peut et doit encore progresser pour une plus grande efficacité et un meilleur service au demandeur, elle ne peut résoudre à elle seule les problématiques d'accès au logement qui résulte dans de nombreux territoires d'une insuffisance quantitative et qualitative d'offre adaptée aux besoins des ménages.

En effet, depuis de nombreuses années, la rotation au sein du parc social a tendance à baisser, du fait du vieillissement de la population et des difficultés pour les locataires modeste à trouver une offre adaptée à leurs besoins en dehors du parc social. Le nombre de logements disponibles pour l'attribution issus du parc existant a donc tendance à diminuer et de fait, la capacité d'accueil au sein du parc social est de façon croissante dépendante de l'offre nouvelle dans de nombreux territoires. Au même moment, le nombre de demandeurs ne cesse de croître et représente désormais plus de 2 millions de ménages.

Aussi une politique efficace d'attributions des logements sociaux ne peut prendre son sens que comme un pan d'une politique plus globale en faveur du logement social intégrant :

- d'une part, un volet ambitieux de développement d'une offre nouvelle adaptée en qualité, localisation et niveau de quittance à la diversité des besoins des demandeurs ;
- et d'autre part, un volet ambitieux d'adaptation du parc existant, notamment mais pas exclusivement au sein des quartiers, afin de mieux répondre à l'évolution des besoins des ménages.

Rappel

Les principaux objectifs et dispositifs de mise en œuvre de la réforme

En 2009, la loi Molle a posé un premier cadre : mise en place d'un formulaire unique national de la demande et création d'un outil, le Système national d'enregistrement de la demande (SNE), ayant pour vocation d'enregistrer au niveau départemental l'ensemble de la demande de logement social sur le territoire. Il s'agissait à l'époque essentiellement de garantir les droits des demandeurs au regard du DALO et de permettre une connaissance partagée de chaque demande par les différents acteurs à l'échelle départementale (échelle de la mise en œuvre du droit au logement). Ce dispositif visait également à simplifier les démarches des demandeurs *via* le formulaire unique et une liste limitative de pièces à fournir, accessible à l'ensemble des acteurs susceptibles de répondre à cette demande. L'objectif était d'éviter au demandeur de faire la tournée de l'ensemble de ces acteurs.

Au regard des objectifs fixés par la concertation, la réforme s'organise autour de trois grands axes principaux : organiser la gouvernance intercommunale de la gestion de la demande et des attributions, renforcer la transparence du système de gestion de la demande et améliorer le service au demandeur, mieux concilier droit au logement et équilibres territoriaux.

ORGANISER LE PILOTAGE TERRITORIAL DES POLITIQUES DE GESTION DE LA DEMANDE ET DES ATTRIBUTIONS

Ce pilotage territorial doit favoriser la prise en charge coordonnée entre les acteurs de la demande qui s'exprime sur les territoires intercommunaux, qui sont souvent également ceux du bassin d'habitat. Il doit également permettre l'articulation entre mise en œuvre du droit au logement et équilibres territoriaux, en sortant des frontières communales et en dépassant les logiques de filières et d'opérateurs. Les EPCI tenus de faire un PLH et ceux dotés de la compétence habitat et ayant un QPV se voient ainsi confier le pilotage de la gestion de la demande et des attributions, dans le cadre d'une instance partenariale qu'elles co-président avec l'État : la Conférence intercommunale du logement (CIL). Les territoires concernés (412 EPCI) représentent 80 % des attributions effectuées au niveau national.

RENFORCER LA TRANSPARENCE DU SYSTÈME DE GESTION DE LA DEMANDE ET DES ATTRIBUTIONS, RENDRE LE SYSTÈME PLUS LISIBLE, PLUS JUSTE ET AMÉLIORER LE SERVICE AU DEMANDEUR

Cet objectif général s'est décliné en différents volets :

- **renforcer et harmoniser l'information et le service au demandeur** (création par la loi ALUR d'un droit à l'information). La loi prévoit dans le cadre des plans partenariaux de gestion de la demande et d'information des demandeurs (PPGID) la mise en place de services d'accueil et d'information du demandeur (SIAD), au sein duquel des lieux d'accueil délivrent une information harmonisée aux demandeurs sur l'offre, sur la demande, sur les temps prévisionnels d'attente et sur les processus de traitement. S'appuyant sur l'expérience de certains territoires, ces services visent une mutualisation et professionnalisation de l'accueil des demandeurs, au travers d'actions hiérarchisées allant de l'information, au conseil, voire à l'orientation des demandeurs dans leur recherche, notamment pour les plus fragiles d'entre eux;
- **développer la gestion partagée** en harmonisant les critères de traitement de certaines catégories de demandeurs prévues par les textes (les ménages en délais dépassés, les demandeurs ayant fait l'objet d'une décision d'attribution en rang deux ou trois, mais n'ayant pas signé le bail parce qu'il a été signé par le demandeur placé devant). Plus largement, l'esprit des textes est de favoriser l'harmonisation des pratiques par la définition de principes de travail partagés entre les acteurs, sur l'instruction des demandes par exemple;
- **objectiver les choix au stade des désignations et des attributions et rendre ceux-ci plus lisibles pour les demandeurs**, notamment dans les secteurs où la demande dépasse de beaucoup l'offre. La loi LEC prévoit de rendre publiques les modalités de désignation des candidats par les bailleurs et les réservataires. La cotation de la demande systématisée par la loi Élan organise la priorisation de la demande et a vocation à s'appliquer à toutes les demandes (les demandes de mutation pouvant par ailleurs bénéficier d'un système de cotation spécifique). Elle décline les orientations d'attribution définies sur le territoire. Elle est une aide à la décision au stade des désignations et des attributions;
- **fluidifier les parcours et les conditions d'accès au parc social** : cet objectif est réaffirmé par la loi Élan au travers notamment du passage à la gestion en flux des contingents. Cette disposition est l'occasion d'une réflexion commune entre bailleurs sociaux et réservataires, en lien avec les EPCI, sur les besoins des ménages et la demande qui s'exprime sur les territoires pour apporter des réponses adaptées à ces besoins dans le respect des équilibres territoriaux;

– **faire du demandeur un acteur de sa demande** : cet objectif, affirmé comme un axe de progrès lors de la concertation de 2013, s'est traduit dans les textes par la possibilité pour les EPCI d'utiliser la location voulue pour organiser la mise en œuvre de l'offre avec la demande. La location voulue consiste à permettre aux demandeurs de se positionner sur une offre disponible, mise en ligne.

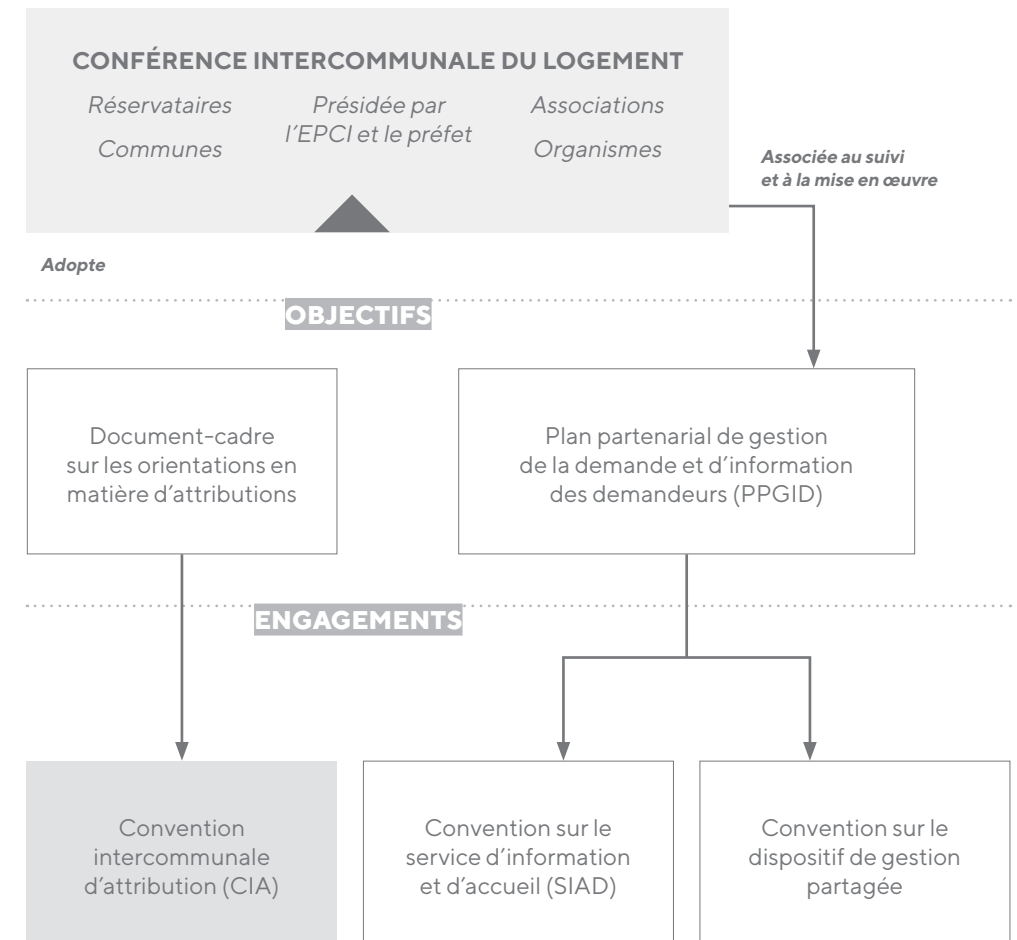
CONCILIER MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT ET ÉQUILIBRES TERRITORIAUX

En 2014, la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine prévoit la signature de Conventions d'équilibre territorial (CET) à l'échelle des EPCI visant à prendre en compte la situation du peuplement des quartiers dans les attributions de logements sociaux.

La loi Égalité et citoyenneté en 2017 a marqué une inflexion en renforçant de manière importante les priorités nationales d'attribution tout en fixant des objectifs de mixité sociale. La loi se traduit par des prescriptions nationales descendantes assez détaillées : les bailleurs sociaux et les réservataires doivent consacrer 25 % des attributions sur leur contingent à des ménages prioritaires au sens du CCH. Les bailleurs sociaux ont également l'obligation d'atteindre l'objectif de 25 % de baux signés hors QPV au bénéfice de ménages à bas revenus, appartenant au premier quartile de la demande. Les modulations possibles à ce taux prévues par la loi Égalité et citoyenneté (LEC), à la main des préfets, ont été supprimées par la loi Élan.

Des Conventions intercommunales d'attribution (CIA) remplacent les Conventions d'équilibre territorial, formalisées sous l'égide des Conférences intercommunales du logement concrétisent ces objectifs sur les territoires. En parallèle, il est prévu depuis la loi ALUR que le Plan partenarial de gestion de la demande et des attributions organise la qualification du parc social. Cette qualification permet de prendre en compte la situation de l'ensemble immobilier et son classement, dans la recherche de candidats, pour orienter les ménages prioritaires ou fragiles économiquement dans des secteurs et résidences aux capacités d'accueil établies, et favoriser une occupation équilibrée du parc social. Dans d'autres secteurs, elle doit permettre de rechercher des ménages susceptibles de contribuer à la diversité de l'occupation (en QPV notamment).

Le pilotage des politiques de gestion de la demande et des attributions



PARTIE 1

Les avancées issues de la réforme et les difficultés rencontrées

- 18 AVANCÉE 1**
Des progrès accomplis en matière d'information et d'accueil des demandeurs sur certains territoires, qui restent insuffisants
- 22 AVANCÉE 2**
Une connaissance insuffisante de la demande : facteur d'inégalité de traitement et de lourdeur de gestion
- 25 AVANCÉE 3**
Une gestion de la demande segmentée entre de nombreux acteurs
- 27 AVANCÉE 4**
Des documents d'orientation très encadrés par la réglementation, laissant peu de marges à la déclinaison locale et qui n'intègrent pas suffisamment les enjeux d'équilibre d'occupation du parc
- 31 AVANCÉE 5**
Une gouvernance qui se construit progressivement

Avancée 1

Des progrès accomplis en matière d'information et d'accueil des demandeurs sur certains territoires, qui restent insuffisants

En 2014, la loi ALUR énonçait parmi ses principaux objectifs de mieux informer le demandeur et, plus largement, le grand public sur la demande de logement social. Un « **droit à l'information** » des **demandeurs de logement social** est instauré. Il s'applique sur l'ensemble du territoire. La loi détaille les informations qui doivent être délivrées au demandeur, sur le portail grand public (PGP) du SNE et dans le cadre du service d'information et d'accueil des demandeurs (SIAD).

Cette meilleure information vise à une meilleure transparence et une plus grande lisibilité du processus d'attribution de logements. Elle doit permettre au demandeur d'être acteur de sa demande en l'aidant à mieux orienter sa demande. Elle s'accompagne d'une simplification des démarches du demandeur : le législateur introduit la possibilité pour le demandeur d'enregistrer sa demande par internet (dépôt de la demande et dématérialisation des pièces à fournir). La demande et ses pièces associées sont visibles de tous les bailleurs sociaux et réservataires participant au processus d'attribution : le demandeur n'a pas nécessité de se déplacer dans plusieurs lieux et de fournir plusieurs dossiers pour faire valoir sa demande.

La loi prévoit la mise en place, dans le cadre du Plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs (PPGID), d'un service d'information et d'accueil du demandeur (SIAD), qui mobilise les différents acteurs chargés d'accueillir et d'informer les demandeurs (État, bailleurs sociaux, Action Logement, collectivités...). Il définit l'information harmonisée qui est délivrée aux ménages, définit les prestations apportées par les lieux d'accueil, tenus par les différents partenaires. Ce service doit comporter un ou plusieurs lieux communs dont le fonctionnement est mutualisé entre ces acteurs.

DES SERVICES D'INFORMATION ET D'ACCUEIL QUI SE STRUCTURENT MAIS RÉPONDENT PARTIELLEMENT AUX BESOINS DU DEMANDEUR

Six années après la loi ALUR, la situation est très hétérogène : des avancées importantes sont constatées sur certains territoires mais ailleurs les SIAD peinent parfois à se concrétiser.

La mise en place des SIAD est rendue complexe par la participation d'un nombre important d'acteurs qui, de longue date, accueillent et informent les demandeurs. Elle appelle des modifications des pratiques, des repositionnements de ces acteurs. Or, les EPCI, récemment investis

sur ces sujets, n'ont pas toujours eu les moyens, la compétence ou la légitimité suffisante pour piloter et organiser ces services. Dans tous les cas, cependant, l'élaboration des PPGID a permis aux EPCI et leurs partenaires de dresser un état des lieux partagé des lieux d'accueil existant sur leur territoire, de leur fonctionnement, et de réfléchir à un socle d'information de base à délivrer aux demandeurs. Les questions liées à l'harmonisation des pratiques et à la mutualisation ont pu être posées.

Certains territoires se sont dotés de SIAD très structurés avec une véritable professionnalisation de l'information et de l'accueil pouvant aller jusqu'à un véritable accompagnement des demandeurs. Plusieurs métropoles ont réussi à mettre en place de véritables services publics territorialisés en mobilisant des moyens, en partie mutualisés entre les acteurs, d'animation et d'évaluation importants. Sur ces territoires, un travail approfondi a été conduit d'harmonisation de l'information délivrée, s'appuyant parfois sur des sites internet, de labellisation des lieux d'accueil en fonction du service apporté au demandeur, de formation des acteurs...

Dans d'autres territoires, notamment en Île-de-France, les SIAD restent formels. Ils se limitent parfois à l'identification d'une liste de lieux d'accueil existants, sans concrétiser les principes d'harmonisation et de coordination des acteurs. Dans ces territoires, l'information délivrée au public et le service apporté au demandeur n'ont pas été sensiblement améliorés.

Sur de nombreux EPCI, l'information relative à la situation du territoire se résume parfois à celle, utile, figurant sur le portail grand public (PGP) du SNE, qui apporte quelques éléments de cadrage au demandeur sur les modalités de traitement de la demande, l'offre de logement social sur le territoire, les attributions effectuées et les délais d'attente. Mais le demandeur ne dispose pas d'information claire sur les démarches à faire dans le contexte local, sur les modalités de constitution de son dossier (quelles pièces produire à quel moment...), sur les conditions de désignation des candidatures, très diverses en fonction du contexte partenarial, etc. Ce dispositif ne lui apporte pas non plus les précisions qu'il attend sur sa situation, l'avancement de sa demande et ses chances de succès.

L'éclatement des responsabilités entre de nombreux acteurs aux objectifs et pratiques divers contribue à la perception d'opacité du système par le demandeur. Le déficit de pilotage n'a pas toujours permis le partage et l'harmonisation des règles de traitement de la demande. Mettre au point une information lisible et opérationnelle pour le demandeur suppose, en amont, de clarifier et de formaliser le rôle des différents acteurs dans le traitement de la demande. Ceci fait, le maillage territorial des lieux d'accueil, leur nombre, la répartition des missions entre eux vont permettre de proposer un parcours clair au demandeur. C'est tout l'enjeu de la mise en place des SIAD.

Les bailleurs sociaux interrogés se sont exprimés favorablement pour la généralisation de véritables services publics territorialisés d'information et d'accueil des demandeurs. Les SIAD, tels que la loi les conçoit, sont censés répondre à cet objectif. Leur mise en œuvre doit être réaffirmée et se concrétiser sur le territoire des EPCI compétents mais également hors de ces territoires. Des adaptations pourront être proposées à leur fonctionnement pour améliorer leur opérationnalité et garantir un service sur l'ensemble du territoire national, y compris hors EPCI compétent.

Les bailleurs sociaux impliqués dans l'information et l'accueil des demandeurs

Les bailleurs sociaux sont un acteur important de l'enregistrement, du renouvellement et de l'actualisation des demandes qui leur sont adressées par la poste ou déposées au guichet. À l'occasion de cet accueil, ils jouent un rôle d'information des demandeurs. Les Offices Publics de l'Habitat, en particulier, sont souvent mandatés par leur collectivité, département ou EPCI pour recevoir les demandeurs de logement social et enregistrer leur demande.

Ce rôle est variable et tend à décroître : les bailleurs sociaux effectuaient 45 % des enregistrements en 2016, et 29 % en 2019 alors qu'en parallèle croissent les enregistrements sur le portail grand public du SNE (13 % des enregistrements, 25 % en 2019).

En Île-de-France, les bailleurs sont peu présents dans les enregistrements. Dans cette région, la quasi-totalité du parc est contingentée et les communes, en proximité du public, jouent traditionnellement un rôle très important de réception des demandeurs : les autres réservataires, des mairies essentiellement, représentaient en 2016 50 % des enregistrements et se situent encore à 48 % en 2019. La part des enregistrements en ligne est plus importante que la moyenne française et augmente régulièrement : 26,3 % des enregistrements en 2016, 39,6 % en 2019. Les bailleurs sociaux effectuaient 14,2 % des enregistrements en 2016, 2,9 % en 2019 (voir le détail en annexe). En secteur plus détendu, les bailleurs sociaux sont en première ligne pour l'accueil, l'orientation et le conseil au demandeur.

Les bailleurs repositionnent progressivement leur intervention en tant que guichet/lieu d'accueil des services d'information et d'accueil des demandeurs, dont le fonctionnement est effectif. Ils relaient l'information harmonisée établie éventuellement par le SIAD, tout en apportant des précisions sur leur patrimoine et les conditions de traitement de la demande par leur organisme. Ils participent également au fonctionnement des guichets communs mis en place, à leur gouvernance, et mettent parfois à disposition des compétences.

Le moment privilégié de la rencontre entre le bailleur et le demandeur se situe cependant au moment de l'instruction de sa demande, en amont de la commission d'attribution. À cette occasion, le besoin du demandeur peut être précisé et sa demande est vérifiée et qualifiée.

La dématérialisation de l'enregistrement simplifie les démarches

La dématérialisation de l'enregistrement, de l'actualisation et du renouvellement de la demande constitue un élément important de la simplification des démarches pour le demandeur qui n'a plus à se déplacer à un guichet. Elle lui permet de tenir à jour sa demande en temps réel. En parallèle, les pièces justificatives peuvent être enregistrées de manière dématérialisée : c'est la notion de « dossier unique », ce qui allège également les démarches des demandeurs qui n'ont plus à photocopier ces pièces pour les déposer auprès des différents bailleurs du territoire.

L'enregistrement en ligne progresse régulièrement mais ne représente aujourd'hui qu'un quart des enregistrements. Il s'effectue principalement via le portail grand public du SNE mais aussi via les portails locaux de la demande pour les territoires couverts par un « fichier partagé ». Des travaux ont été réalisés pour améliorer l'ergonomie du portail SNE pour les demandeurs, ce qui devrait les inciter à effectuer leurs démarches en ligne, sans aller au guichet.

⋮

LE FONCTIONNEMENT ET LES ÉVOLUTIONS PRÉVUES DU PORTAIL GRAND PUBLIC DU SNE.

Une nouvelle version du portail grand public du SNE a été mise en ligne dans le courant de l'été 2020. Cette version comprend une aide en ligne renforcée, une ergonomie permettant de faciliter le renseignement en ligne des informations nécessaires à l'enregistrement quel que soit le support utilisé (ordinateur, tablette, téléphone mobile). Le demandeur pourra s'y connecter via France Connect et ainsi autoriser l'administration à mettre à jour ses données fiscales le cas échéant. Ces différentes évolutions devraient renforcer la fiabilisation des données et l'autonomie des demandeurs.

⋮

La question posée est celle de l'accompagnement des demandeurs les plus vulnérables qui ont besoin d'une assistance personnalisée pour procéder à l'enregistrement, l'actualisation, au renouvellement de leur demande en ligne ou pour consulter les informations sur l'avancement du traitement de leur demande. Cet accompagnement est parfois prévu par certains SIAD, ou à l'échelle départementale - voir exemple ci-dessous. Il doit être renforcé et généralisé pour permettre une progression des enregistrements en ligne.

Avancée 2

Une connaissance insuffisante de la demande : facteur d'inégalité de traitement et de lourdeur de gestion

En 2009, la loi Molle a mis en place un formulaire unique de demande de logement social et a créé le Système national d'enregistrement de la demande (SNE). Ce système, qui a pour vocation d'enregistrer à l'échelle départementale l'ensemble de la demande sociale se portant sur un territoire, constitue un progrès important par rapport à la situation antérieure. Il garantit les droits des demandeurs (délivrance du numéro unique départemental).

L'objectif était de simplifier les démarches du demandeur en permettant à l'ensemble des partenaires de partager l'information sur chaque demande. Dans le même esprit, la loi ALUR, en 2014, crée le dossier unique, c'est-à-dire la dématérialisation des pièces justificatives qui, enregistrées dans le SNE, deviennent accessibles à tous les réservataires et bailleurs sociaux.

L'enregistrement doit pouvoir se faire simplement : la délivrance du numéro unique est conditionnée par le renseignement de certaines rubriques du formulaire et la production de la copie d'une pièce d'identité du demandeur. Aucune autre pièce ne peut être exigée à ce stade, levant ainsi tout obstacle à l'enregistrement.

UN DÉFICIT DE FIABILITÉ DE LA DEMANDE INDUIT EN PARTIE PAR UN DÉFICIT D'INFORMATION DES DEMANDEURS

Ces objectifs légitimes ont pour conséquence une faible fiabilité des informations relatives à la demande, dans un contexte où le demandeur n'est pas suffisamment informé et sensibilisé sur l'importance d'une demande bien renseignée et à jour.

Les informations saisies dans le formulaire d'enregistrement de la demande sont déclaratives et peuvent rester partielles, le demandeur n'ayant pas l'obligation de renseigner l'ensemble des champs du formulaire. Elles ne sont pas toujours actualisées en temps réel. L'actualisation est effectuée encore majoritairement à un guichet ou par courrier, et peu en ligne via le PGP. Pour certains demandeurs dont la situation est complexe ou évolue régulièrement, la mise à jour peut s'avérer fastidieuse.

Enfin, les pièces justificatives, qui seraient utiles pour fiabiliser la demande, ne sont pas toujours produites¹. Dans le cadre de la mise en œuvre du « dossier unique », des règles départementales ont été définies, entre l'État gestionnaire du SNE, les bailleurs sociaux, les réservataires, pour préciser

1. Les enseignements sur la gestion des pièces justificatives sont issus d'une étude conduite par Aatiko pour l'USH en 2018 intitulée : « Dossier unique de la demande : suivi de la mise en œuvre par les organismes HLM : retour d'expériences et analyse des changements observés »

les modalités de production de ces pièces. Ces modalités sont variables : certains départements (en marché tendu, avec beaucoup de demandes et des délais moyens d'attribution importants) optent pour la production d'un nombre limité de pièces essentielles au stade de l'enregistrement alors que d'autres prévoient la constitution d'un dossier complet. Ces règles n'ont fait l'objet d'aucune communication aux demandeurs qui ne connaissent donc pas les règles établies.

On observe également que, le plus souvent, la demande enregistrée est rarement qualifiée, c'est-à-dire que l'exactitude des informations renseignées et leur cohérence avec les pièces qui ont pu être produites ne font l'objet d'aucune vérification.

Le manque de formalisation d'une étape claire de « qualification » de la demande, qui soit non seulement l'occasion de veiller à la précision et à l'exactitude des informations fournies mais également l'opportunité de prendre en compte la situation personnelle du demandeur constitue vraisemblablement un élément de fragilité du processus, que la mise en place de la cotation risque de mettre encore plus en évidence.

UN MANQUE DE FIABILITÉ QUI A DES CONSÉQUENCES MULTIPLES ET PÉNALISE LE DEMANDEUR

Ainsi, les acteurs disposent dans l'ensemble d'une connaissance peu fiable, partielle et imprécise de la demande qui s'exprime sur les territoires.

Les conséquences sont importantes et diverses :

- elle crée de l'inégalité de traitement entre les demandeurs : les mieux informés, disposant des outils et moyens nécessaires, constituent et tiennent un dossier à jour et augmentent leur chance de voir leur demande prise en charge par un réservataire ou un bailleur ;
- les situations prioritaires à prendre en compte sont mal identifiées dans le SNE : ménages du premier quartile, prioritaires au titre du CCH ou priorités locales. Les caractéristiques des demandeurs, telles qu'elles sont enregistrées, ne correspondent pas toujours à la réalité de leur situation : revenus, caractère prioritaire, situation par rapport à l'emploi, etc. Cette distorsion peut pénaliser certains demandeurs dont le caractère prioritaire n'apparaît pas clairement. Elle alourdit également la gestion des bailleurs sociaux et des réservataires ;
- elle apporte un biais à la définition des politiques intercommunales de gestion de la demande et d'attribution : l'objectif de ces politiques est d'apporter des réponses satisfaisantes dans des conditions définies entre les partenaires à la demande locale. Dans le contexte actuel, la définition de ces politiques, orientations d'attribution, gestion partagée, mise en place du système de cotation prévu par les textes ou encore la préparation du passage à la gestion en flux s'appuie sur une connaissance imprécise de la demande qui s'exprime sur le territoire.

Avancée 2

LA FIABILISATION DES DONNÉES : UN ENJEU MAJEUR POUR GARANTIR L'ÉQUITÉ DE TRAITEMENT ENTRE LES DEMANDEURS

La fiabilisation des données est un enjeu majeur de l'amélioration de l'organisation de gestion de la demande et des politiques d'attribution sur les territoires :

- d'abord pour améliorer le service au demandeur et être en capacité de l'informer en connaissance de cause sur la façon dont sa demande pourra être examinée ;
- mais aussi pour assurer une équité de traitement entre les demandeurs et assurer aux ménages prioritaires que leur demande sera bien traitée comme telle ;
- ensuite pour améliorer et affiner la mise en œuvre des politiques publiques : mieux connaître les profils de la demande, repérer les publics prioritaires relevant de la loi ou ceux dont le besoin est jugé important localement, ceux qui ont des difficultés d'accès au logement, etc. est essentiel pour construire des réponses adaptées aux besoins locaux ;
- enfin, c'est un enjeu d'efficacité des processus de traitement de la demande pour les organismes et pour les réservataires chargés de leur instruction et de la désignation des candidats à l'attribution.

Il s'agit donc d'un enjeu essentiel : c'est une condition de l'amélioration du service au demandeur, d'optimisation des politiques et d'efficacité de gestion. Cette problématique de la fiabilisation de la demande va apparaître de manière aiguë lors de la mise en place par les EPCI, d'ici septembre 2021, des dispositifs de cotation de la demande. Le défaut de fiabilité des données sur la demande aura pour conséquence des approximations ou inexactitudes de la cotation affectée aux demandes, qui vont à l'encontre même des objectifs poursuivis.

Avancée 3

Une gestion de la demande segmentée entre de nombreux acteurs

La loi ALUR prévoit que les PPGID définissent des orientations en matière de gestion partagée et mettent en place un dispositif de gestion commun entre les acteurs, comportant des informations relatives à la situation des demandeurs et à l'avancement du traitement de leur demande. Ce dispositif doit permettre de renforcer la connaissance de la demande qui s'exprime sur un territoire et favoriser une meilleure prise en compte par les bailleurs sociaux et réservataires, sur la base de critères communs. La loi précise que le dispositif de gestion partagée doit permettre de déterminer le caractère prioritaire de la demande et d'identifier certaines situations tels les ménages en délai dépassé ou les ménages ayant bénéficié d'une attribution en rang 2 ou 3 sans signer le bail car il a été signé par l'attributaire placé devant.

Parmi les missions des PPGID figurent également : la qualification de l'offre, pour mieux orienter les attributions en fonction des caractéristiques du parc, la mise en place de dispositifs de cotation de la demande, de méthodes facilitant les mutations et, enfin, l'organisation du traitement collectif des ménages en difficulté d'accès au logement.

UN PAYSAGE D'ACTEURS AUX APPROCHES DIFFÉRENCIÉES

Bailleurs, réservataires, communes, État, Action Logement, associations, nombreux sont les acteurs impliqués dans la gestion de la demande sur un territoire. Les règles de traitement des candidatures sont diverses selon les acteurs et ne sont pas toujours formalisées. De manière générale, l'approche est assez segmentée par catégorie de demande, en fonction des publics cibles de chaque réservataire. La cotation et le passage à la gestion en flux des contingents constituent une opportunité pour progresser vers une approche plus globale et partagée de la demande.

Les EPCI chargés de définir dans le cadre du PPGID le projet de gestion partagée et de le piloter se sont peu engagés sur ce champ d'intervention. Plusieurs explications peuvent être avancées :

- la gestion de la demande, les modalités de sa qualification, les principes de désignation, les règles d'instruction relèvent explicitement de la responsabilité des bailleurs, des réservataires, dont les communes ou EPCI. Les EPCI peinent à s'engager sur ce terrain qu'ils connaissent peu, exerçant rarement directement leurs droits de réservation lorsqu'ils en sont dotés. En lien avec les bailleurs sociaux, ils se sont plus volontiers engagés sur la qualification du parc et ont initié des actions pour le traitement des mutations sociales de ménages en difficulté ;

- sur le plan technique, les EPCI se sont heurtés à l'absence d'outils de connaissance fine et de gestion de la demande. Ils n'ont pas accès à l'infocentre du SNE. Dans cette situation, par exemple, il n'est pas possible de définir des règles de labellisation des publics que le territoire juge prioritaires, d'organiser leur identification par les partenaires concernés dans le SNE et suivre les réponses apportées par les différents acteurs à ces publics. En territoire en fichier partagé, l'accès des EPCI à ces données leur permet d'agir plus efficacement. Ce besoin d'outillage va se poser de manière importante pour la mise en œuvre de la cotation.

DES PROGRÈS OBSERVÉS EN MATIÈRE DE GESTION PARTAGÉE, LE PLUS SOUVENT À L'INITIATIVE DES BAILLEURS SOCIAUX

Les bailleurs, organisés en inter organismes, sont souvent force de proposition dans le domaine de la gestion partagée, soit dans le cadre des travaux d'une conférence intercommunale soit à l'échelle départementale : ils mettent en commun et harmonisent entre eux les règles de traitement de la demande, sur des thèmes divers : règles de déontologie relatives à la prise en compte de la demande, partage d'information sur les étapes de traitement de la demande, la définition de la notion de dossier complet, la définition de méthodes harmonisées d'analyse de la solvabilité, les motifs de non-attribution, etc.

Dans une trentaine de départements, les bailleurs sociaux sont également à l'origine de la mise en place d'outils communs, venant concrétiser un projet de gestion partagée de la demande². Ces fichiers départementaux de gestion de la demande, dénommés systèmes particuliers de traitement automatisé (SPTA) par la réglementation, sont les supports à la définition et au suivi de règles de gestion de la demande entre les bailleurs et leurs partenaires (par exemple en fléchant certaines situations à prendre en compte, en définissant des modalités de prise en compte des refus de propositions par le demandeur, en prévoyant un calcul automatique du reste-pour-vivre, etc.). Sur le territoire du Grand Lyon, les bailleurs en lien avec la Métropole ont mis en place un fichier local, connecté au SNE, géré par une association réunissant l'ensemble des partenaires³. Il a été désigné en 2018 par la Métropole comme son outil de gestion partagée de la demande dans le PPGID. Il est en cours de modernisation.

2. Côtes-d'Armor, Ille-et-Vilaine, Finistère, Morbihan, Loire-Atlantique, Sarthe, Maine-et-Loire, Mayenne, Vendée, Deux-Sèvres, Charente-Maritime, Charente, Vienne, Indre-et-Loire, Calvados, Haut-Rhin, Bas-Rhin, Haute-Garonne, Vosges, Puy-de-Dôme, Allier, Cantal, Haute-Loire...

3. L'État s'est retiré de cette association en 2016.

Des documents d'orientation très encadrés par la réglementation, laissant peu de marges à la déclinaison locale et qui n'intègrent pas suffisamment les enjeux d'équilibre d'occupation du parc

Le cadre d'application de la réforme des attributions, tel qu'il existe aujourd'hui, résulte d'évolutions législatives successives. En 2014, la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine prévoit la signature de Conventions d'équilibre territorial (CET), devenues par la suite Conventions intercommunales d'attribution (CIA) à l'échelle des EPCI visant à prendre en compte la situation du peuplement des quartiers dans les attributions de logements sociaux. La loi ALUR et surtout la loi Égalité et citoyenneté, puis la loi Élan ont ensuite précisé, adapté la réglementation.

Celle-ci donne un rôle de pilotage à la Conférence intercommunale du logement (CIL) qui élabore :

- un document d'orientation des attributions, document stratégique qui fixe les objectifs poursuivis par la CIL sur le territoire, en matière de mixité sociale et d'équilibre de peuplement, de logement des publics à très faibles ressources appartenant au premier quartile de la demande, de relogements ANRU et de publics prioritaires. Ce document-cadre peut prévoir des modalités de désignation communes entre les acteurs de certaines catégories de demandeurs. Ces orientations sont déclinées dans la Conférence intercommunale d'attribution ;
- une Convention intercommunale d'attribution (CIA) signée entre l'EPCI, les bailleurs sociaux, les réservataires. Cette convention fixe notamment les engagements quantifiés des bailleurs sociaux, en matière d'accueil des ménages du premier quartile, de ménages DALO et prioritaires. Les réservataires signataires s'engagent à faciliter l'atteinte de ces objectifs. La CIA encourage également la coopération entre réservataires et bailleurs sociaux, pour les désignations. Cette convention fait l'objet d'une évaluation annuelle.

Avancée 4

DES DOCUMENTS D'ORIENTATION D'ATTRIBUTION ÉLABORÉS DANS DES DÉLAIS TRÈS RESSERRÉS

Le cadre réglementaire a mis un certain temps à être stabilisé et les acteurs ont dû s'adapter, mener des analyses complémentaires et parfois réviser des documents qu'ils venaient tout juste d'élaborer.

Le calendrier de mise en œuvre fixé initialement s'est avéré très contraignant. L'élaboration des orientations d'attribution et de la Convention intercommunale d'attribution aurait nécessité un temps de concertation approfondi avec l'ensemble des parties prenantes et une acculturation au sujet, à partir d'un diagnostic et d'une analyse de la demande. De fait, ce calendrier a été relativement peu respecté. Les EPCI concernés par des projets ANRU se sont engagés plus rapidement car la signature de la convention ANRU était conditionnée par la signature de la CIA. Ainsi, de nombreuses conventions ont été rédigées de manière accélérée avec l'objectif premier de répondre aux attentes de l'ANRU.

Dans ce contexte, les débats autour des enjeux propres au territoire ont souvent été réduits et les orientations stratégiques retenues restreintes aux cadres nationaux, en faisant peu état de priorités et besoins locaux. Pour les EPCI déjà investis sur ces questions, disposant d'une culture partenariale, d'outils d'analyse, la réforme a constitué un accélérateur dans leurs démarches. Sur ces territoires, les objectifs nationaux et les dispositifs réglementaire ont été intégrés dans un cadre préexistant.

UNE TRANSCRIPTION DES OBJECTIFS NATIONAUX SANS LIEN AVEC LA DEMANDE DÉPOSÉE SUR LE TERRITOIRE ET QUI N'INTÈGRENT PAS SUFFISAMMENT LES ENJEUX D'ÉQUILIBRE D'OCCUPATION

Les orientations d'attribution et les Conventions intercommunales d'attribution définies respectent le cadre réglementaire et déclinent les objectifs nationaux d'attribution en faveur des ménages visés par la loi : publics prioritaires, dont les ménages prioritaires au titre du DALO, ménages à bas revenus se situant sous le seuil du premier quartile hors QPV, attributions en QPV aux ménages des trois quartiles supérieurs...

L'atteinte des objectifs de la loi, très prescriptifs, est apparue comme un défi à atteindre pour un certain nombre de territoires. Même lorsqu'ils avaient procédé à une analyse de la demande sur le territoire, elle s'est rarement traduite dans les documents d'attribution. Hormis l'objectif lié au premier quartile, les orientations d'attribution et engagements pris dans la CIA ne sont pas territorialisées et ne prennent pas en compte les équilibres de peuplement. Les démarches visant le classement du parc (qualification) en fonction de sa fragilité et de son potentiel d'accueil n'ont le plus souvent pas été abouties (voir ci-dessous).

Le sujet qui focalise l'attention sur les territoires est l'objectif de réaliser 25 % des attributions hors QPV à des ménages dont les revenus sont inférieurs au premier quartile de la demande.

Cette disposition, issue de la loi LEC, a pour objectif de favoriser l'accès au logement de ménages à très bas revenus, tout en préservant les équilibres sociaux. L'objectif, dans ses principes, est globalement partagé par les acteurs et le Mouvement Hlm. Elle a des effets positifs : elle contribue à l'émergence de travaux menés sous l'égide des Conférences intercommunales du logement sur les besoins et les réponses à prévoir aux ménages à faibles ressources. Ont été menées des analyses sur les caractéristiques des ménages concernés, sur les réponses existantes dans le parc, en termes de niveau de quittance, de typologie de logement, de localisation (à proximité des équipements ou des transports pour des ménages souvent non motorisés) et de disponibilité (en fonction des libérations de logement). Ces travaux permettent de faire un lien avec le PLH et les politiques de développement et d'adaptation du parc. Des réflexions se sont engagées sur la question de l'adéquation du parc, notamment en termes de quittance, aux besoins.

La loi Élan a supprimé la possibilité de moduler à la baisse cet objectif, alors qu'il était jugé inatteignable à court terme par nombre d'EPCI, en raison de l'inadéquation entre la structure de l'offre qui se libère et les caractéristiques des demandeurs concernés. Le maintien d'une atteinte progressive de l'objectif aurait été plus incitatif pour les EPCI, qui inscrivaient leur action dans une logique pluriannuelle. Le parti de l'atteinte immédiate et inconditionnelle d'un objectif loin des résultats initiaux alimente la perception d'un objectif surréaliste et finalement dérisoire sur le plan opérationnel.

Un autre point de difficulté est soulevé : le seuil du premier quartile observé sur les EPCI est souvent très faible, très souvent inférieur au seuil des minima sociaux. Les ménages bénéficiaires des minima sociaux se situant souvent dans le deuxième quartile de la demande, ils se voient de ce fait moins bien placés dans l'ordre des priorités. Cette situation pourrait être liée au caractère incomplet de la déclaration par les demandeurs de leurs ressources mensuelles. Le seuil qui s'applique sur les territoires, calculé à partir de ces déclarations, serait artificiellement bas. Une réflexion est donc nécessaire sur les modalités de calcul de cet indicateur.

LA QUALIFICATION DU PARC AU REGARD DE SON POTENTIEL D'ACCUEIL ENGAGÉE MAIS NON ABOUTIE DANS DE NOMBREUX EPCI

La qualification du parc social fait partie des actions que doit mettre en œuvre le PPGDID. Elle permet d'opérer, dans un cadre partenarial, un classement du parc en distinguant les ensembles immobiliers, ou les résidences, en fonction de la fragilité de leur occupation sociale et de leur capacité à accueillir les différentes catégories de demandeurs. Ce classement a vocation à guider la recherche de candidats, en orientant les ménages prioritaires ou fragiles économiquement dans des secteurs et résidences aux capacités d'accueil établies sans pour autant remettre en question les équilibres de peuplement et en recherchant des publics contribuant à la diversité de l'occupation dans les résidences plus fragiles.

La démarche est intéressante car elle permet de partager entre acteurs, bailleurs sociaux, collectivités territoriales, réservataires, associations une vision du potentiel d'accueil du parc. Elle a aujourd'hui une visée stratégique, et partenariale, plus qu'une portée opérationnelle. En effet, cette qualification n'est le plus souvent pas accompagnée d'orientations d'attribution suffisamment concrètes pour guider les décisions.

UNE GRANDE COMPLEXITÉ DE MISE EN ŒUVRE POUR LES BAILLEURS SOCIAUX

Pour les bailleurs sociaux, les objectifs nationaux et les engagements pris dans la CIA se traduisent par une superposition d'objectifs segmentés, difficiles à atteindre et qui ne sont pas corrélés à la structure de la demande qui s'exprime sur le territoire. Certains objectifs sont partagés avec les réservataires : notamment les objectifs en faveur des ménages prioritaires. Mais les objectifs liés au premier quartile s'imposent aux seuls bailleurs, ce qui est un élément de difficulté, notamment sur les territoires tendus où les désignations en amont de la commission d'attribution sont effectuées majoritairement par les réservataires.

La superposition de ces objectifs avec les engagements contractuels vis-à-vis des réservataires, la prise en compte des enjeux de mixité et la qualification du parc rendent le travail de rapprochement de l'offre à la demande complexe. Le risque de cette complexité administrative est que l'objectif final de l'attribution, proposer des solutions adaptées aux besoins de demandeurs à juste titre exigeants, passe parfois au second plan.

Une gouvernance qui se construit progressivement

Le pilotage des politiques de gestion de la demande et des attributions est assuré par la Conférence intercommunale d'attribution co-présidée par le préfet et le président de l'EPCI et associant l'ensemble des acteurs impliqués dans la gestion de la demande et des attributions : bailleurs sociaux, réservataires, collectivités, associations d'insertion.

Elle a pour mission le suivi de la mise en œuvre du Plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs, dont l'élaboration est de la responsabilité de l'EPCI à partir d'un porter à connaissance de l'État. La Conférence intercommunale du logement est en charge directement de l'élaboration du document d'orientation des attributions et de la CIA, dont elle assure le suivi également, et qui doivent être approuvées par l'EPCI.

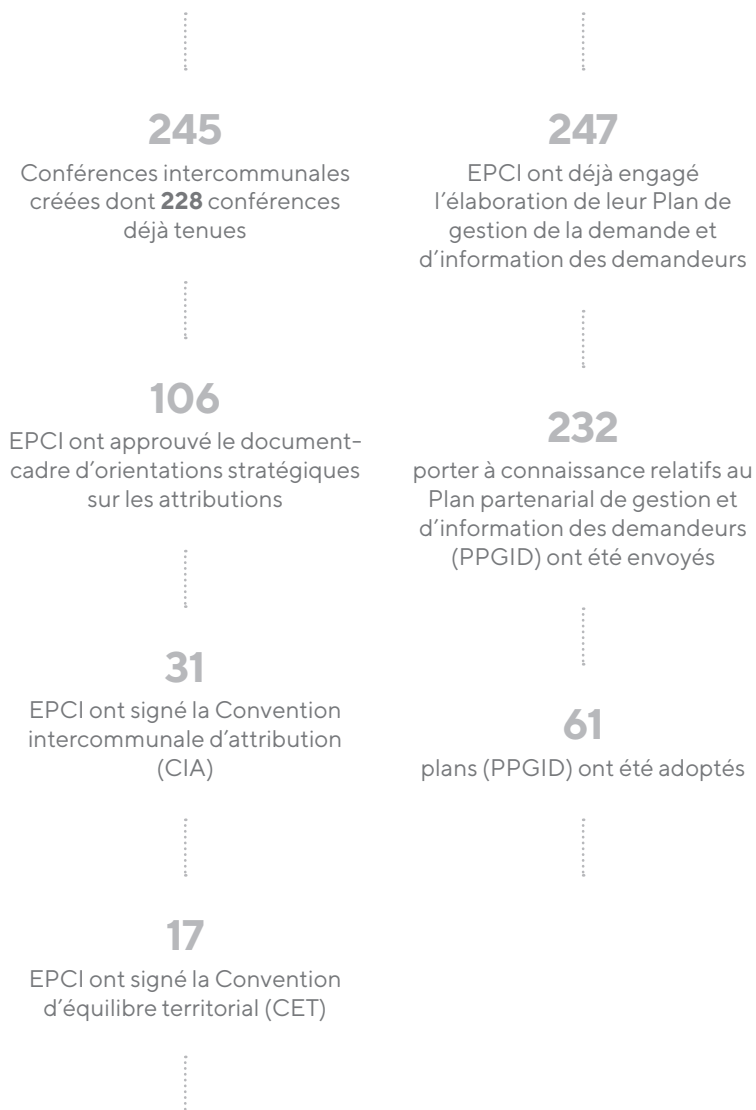
Ces nouvelles missions constituent un changement important pour les EPCI qui jusque-là avaient peu investi la question des attributions de logements sociaux.

UNE DYNAMIQUE VARIABLE SELON LES EPCI ET UNE APPROPRIATION PROGRESSIVE DES ENJEUX

Comme en témoignent les dernières données disponibles, ci-dessous, les EPCI ont vite constitué les instances de gouvernance que constituent les Conférences intercommunales du logement. Fin 2018, soit un an et demi après qu'ils en aient l'obligation (créée par la loi LEC), plus de la moitié des EPCI concernés avaient mis en place et réuni la Conférence intercommunale du logement (CIL). L'élaboration des documents-cadres (PPGID, document d'orientation des attributions/CIA) était dans une dynamique positive, l'effectivité de leur contenu pouvant s'avérer variable.

Avancée 5

Les chiffres clés fin 2018*



* Derniers chiffres publiés par la DHUP

UN TAUX DE PROGRESSION IMPORTANT ENTRE FIN 2017 ET FIN 2018

- La dynamique de création et d'installation des Conférences intercommunales se poursuit, selon un rythme d'une quarantaine de créations par an.
- 31 Conventions intercommunales d'attribution ont été signées, avec un fort avancement entre juin et décembre 2018. De nombreux EPCI travaillent actuellement sur le document-cadre et la CIA.
- Le nombre d'EPCI ayant engagé l'élaboration du Plan partenarial a faiblement augmenté, pour atteindre quasiment 61 % des EPCI concernés, mais l'aboutissement des démarches a progressé avec l'adoption de 30 plans partenariaux depuis 2016.

Des facteurs exogènes ont pu jouer et ralentir la mise en œuvre de la réforme.

La réforme a donné lieu à une production législative et réglementaire abondante. Elle s'avère assez technique à mettre en œuvre, tout en nécessitant une prise en main politique par les élus sur une thématique nouvelle. Elle nécessite des moyens et une montée en compétences progressive des élus et des services des EPCI qui s'inscrit dans la durée.

Ensuite, la rationalisation de la carte intercommunale et son élargissement ont amené les collectivités à adapter leur stratégie. Si elles gagnent parfois en cohérence territoriale et capacités techniques, l'équilibre politique à trouver avec les communes se construit progressivement sur un sujet où les maires peuvent craindre de se voir dessaisir au profit de l'EPCI d'une compétence à laquelle ils sont attachés. L'ancienneté des démarches intercommunales et la qualité du dialogue entre commune et EPCI sont un levier dans la construction de ces démarches.

L'Île-de-France est le territoire qui connaît la plus forte inadéquation entre l'offre et la demande : 900 000 demandeurs pour 70 000 attributions annuelles. Les enjeux d'une politique partenariale de gestion de la demande et d'attribution sont particulièrement aigus, en lien avec des politiques de développement de l'offre. Ce territoire est également celui où la gouvernance est la moins aboutie : la couverture intercommunale est achevée sur l'ensemble du territoire régional, mais l'organisation territoriale a gagné en complexité. La création d'un périmètre supplémentaire métropolitain et les tensions politiques qui entourent cette organisation ont été vectrices d'une forme d'immobilisme. L'articulation des compétences est difficilement lisible. Si les EPT et les

EPCI se sont installés progressivement, ils ne semblent pas toujours en capacité de tracer une dynamique qui dépasserait les intérêts individuels de chaque commune. Certains EPT et EPCI disposant d'une ancienneté plus importante en matière de politiques locales de l'habitat ont mis en place une Conférence intercommunale du logement et avancé dans la mise en œuvre de certains dispositifs (Plaine Co, Est Ensemble, GPSO), etc. En Île-de-France, les réservataires jouent un rôle déterminant dans les politiques d'attribution. Dans ce contexte, le pilotage effectif des politiques d'attribution à l'échelle régionale est assuré de fait par la DRIHL, dans une logique centrée sur l'accès au logement des ménages prioritaires.

Au-delà de ces complexités, de réelles avancées sont constatées, 6 ans après la loi ALUR :

- les EPCI, rendus légitimes par la loi, s'acculturent progressivement à ces enjeux : ils développent des compétences, recrutent du personnel dédié pour assurer la mise en œuvre de la réforme ;
- dans tous les cas, ils acquièrent progressivement une légitimité en tant qu'animateurs du partenariat au sein des Conférences intercommunales du logement. Ces instances ont permis une meilleure compréhension des priorités et contraintes propres à chaque partenaire. Les sujets de travail et les modalités d'animation sont divers selon les EPCI, mais le dynamisme et la régularité des échanges en Conférences intercommunales favorisent les réflexions et une culture commune sur les questions de gestion de demande et des attributions ;
- les états des lieux et diagnostics produits dans ce cadre contribuent à poser une vision partagée des enjeux entre acteurs et accompagnent l'appropriation politique du sujet par les élus ;
- grâce à cette connaissance affinée des enjeux liés à la demande et aux attributions, les politiques locales de l'habitat ont été enrichies de volets qui jusque-là étaient peu traités dans les PLH (analyse plus fine de l'adéquation de l'offre à la demande, travail de qualification du parc social, réflexion sur les loyers...).

UN POSITIONNEMENT VARIABLE DE L'ÉTAT : UNE DIFFICULTÉ À AGIR AUTREMENT QU'EN RÉSERVATAIRE ET À NÉGOCIER DES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES

Les acteurs sont attachés au copilotage entre l'EPCI et l'État, favorisant une bonne compréhension des enjeux de chacun et facilitant la prise en compte de leurs besoins. L'enjeu est de maintenir et d'amplifier ce pilotage dans une logique de co construction.

Au plan national, l'État, à l'origine porteur de la réforme, semble moins se positionner en tant que pilote et animateur de la réforme. Il agit de plus en plus en tant que réservataire préoccupé par ses objectifs propres, de relogement des situations prioritaires et de gestion de son contingent. Sur les territoires, les situations sont diverses : les services déconcentrés sont parfois très soucieux du strict respect du cadre national. Dans d'autres cas, l'État local fait preuve de pragmatisme en négociant avec la collectivité une déclinaison adaptée au contexte local des objectifs nationaux. Toutefois, ce pragmatisme est très dépendant de la stabilité des personnels en place et des accords patiemment construits localement ont pu être remis en cause à l'occasion d'un renouvellement de personne, du fait d'un cadre national plutôt rigide qui ne crée pas suffisamment les conditions d'une adaptation locale dans la durée.

Les décrets d'application de la loi ALUR prévoyaient une publication des plans partenariaux de gestion de la demande au plus tard le 31 décembre 2015, avec une exception possible de report au 31 décembre 2016 pour l'Île-de-France et la Métropole d'Aix-Marseille.

Le ministère du Logement semble avoir arrêté de piloter la mise en œuvre de la réforme depuis fin 2018, au risque de laisser inappliquée la loi ALUR et les lois qui l'ont complétée.

L'INTER BAILLEUR, UN ÉLÉMENT MOTEUR ESSENTIEL

Les bailleurs sociaux sont un acteur essentiel de la gestion de la demande et des attributions. Intervenant à toutes les étapes de traitement de la demande et des attributions, la décision d'attribution est prise par la commission d'attribution qu'ils ont la responsabilité de mettre en place. Ils se mobilisent pour la mise en œuvre des politiques d'attribution et pour favoriser l'accès au logement des ménages prioritaires, tout en veillant, en tant que gestionnaires des ensembles immobiliers, aux équilibres d'occupation.

Avancée 5

La territorialisation des politiques de gestion de la demande et des attributions a amené le Mouvement Hlm à s'organiser en inter bailleurs, souvent sous l'égide des Unions régionales Hlm, pour élaborer des positions communes à proposer aux partenaires au sein des Conférences intercommunales du logement. Sur de nombreux territoires, l'inter bailleur joue un rôle essentiel d'impulsion, de soutien ou réorientation des politiques intercommunales de gestion de la demande et des attributions. Des habitudes de travail partenarial se sont développées et renforcées, notamment là où l'inter organisme est solide et proactif.

La contribution du Mouvement Hlm porte sur différents volets : les bailleurs sociaux mettent à disposition des données, enrichissent par leurs propres analyses les diagnostics sur l'occupation du parc, sur la demande. Ils contribuent à la définition des politiques d'attribution et à leur évaluation. L'inter bailleur est également facilitateur en organisant dans certains cas les réponses aux ménages en difficulté. Il endosse également un rôle important auprès des élus municipaux et intercommunaux, et parfois des techniciens, pour les acculturer au sujet nouveau de la gestion de la demande et des attributions.

Les formes et les modalités de l'organisation et de la représentation de l'inter organisme sont diverses sur les territoires. Elles permettent l'élaboration de positions communes vis-à-vis des partenaires, qui contribuent à un rapprochement et une plus grande lisibilité des pratiques, dans le respect de l'identité et des objectifs propres de chaque organisme, en fonction de son patrimoine, de son histoire, de son rôle social, etc.

L'ABSENCE D'OUTILS DE CONNAISSANCE ET DE SUIVI CONSTITUE UN FREIN À LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES DE GESTION DE DEMANDE

Les EPCI ne disposent pas le plus souvent des outils et données leur permettant de définir une politique, des objectifs opérationnels, de suivre leur mise en œuvre et de les évaluer. Ils n'ont pas accès à l'infocentre détaillé du SNE et aux données leur permettant d'analyser et de suivre régulièrement la demande et les attributions. Par exemple, pour la vérification de l'atteinte des objectifs d'attribution, des bilans sont réalisés régulièrement par les bailleurs, par les intercommunalités et par l'État. Les bilans produits issus de différents systèmes d'information SNE, SYPLO, les ERP des bailleurs sont fréquemment divergents.

La vocation initiale du SNE est l'enregistrement des demandes de logement social et des attributions. Ses fonctions se sont élargies progressivement en fonction de la législation. À l'origine outil d'enregistrement et d'observation de la demande, il est devenu un dispositif de reporting et de suivi des objectifs d'attribution fixés aux organismes au niveau national en faveur des ménages prioritaires et à bas revenus. Il comporte également des fonctions permettant le suivi des étapes de traitement de la demande et prochainement proposera un module de cotation. Ces évolutions techniques du SNE sont pilotées par l'État, elles ont pour objectif le respect de la réglementation et le suivi des objectifs en matière de publics prioritaires et de DALO. Elles ne permettent pas la modularité, l'adaptation aux besoins locaux des 412 EPCI concernés par la réforme. Donner un accès à l'infocentre du SNE aux EPCI serait un progrès par rapport à la situation actuelle, mais ne répondrait probablement pas à l'ensemble et à la complexité de leurs besoins.

Les fichiers partagés de type SPTA et les fichiers locaux connectés au SNE sont des outils pilotés localement, modulables et adaptables aux besoins locaux. Développés par les organismes, pour les plus récents en lien avec les collectivités, dans le cadre de projet de gestion partagé, ils permettent de mutualiser la connaissance et la gestion opérationnelle de la demande et des attributions. Accessibles aux EPCI, les données sur la demande et les attributions constituent des outils de pilotage, de gestion partagée et de suivi des objectifs. Le coût de leur fonctionnement repose sur les acteurs locaux.

PARTIE 2

Les propositions et pistes de travail proposées par l'USH

41 AXE 1 - RENFORCER LE SERVICE AU DEMANDEUR, MIEUX L'INFORMER, SIMPLIFIER SES DÉMARCHES

42 Proposition 1

44 Proposition 2

47 Proposition 3

48 Proposition 4

49 AXE 2 - ORGANISER LA FIABILISATION ET LA CONNAISSANCE DE L'ENSEMBLE DE LA DEMANDE SUR LES TERRITOIRES

50 Proposition 5

51 Proposition 6

52 AXE 3 - PROGRESSER VERS UNE GESTION PARTAGÉE DE LA DEMANDE

52 Proposition 7

53 AXE 4 - ADAPTER LA MISE EN ŒUVRE DE LA COTATION DE LA DEMANDE À LA DIVERSITÉ DES BESOINS DES TERRITOIRES ET ACCOMPAGNER SA GÉNÉRALISATION D'UN TRAVAIL PARTENARIAL DE QUALIFICATION DU PARC.

54 Proposition 8

54 Proposition 9

55 Proposition 10

56 AXE 5 - PERMETTRE AUX DEMANDEURS D'ÊTRE ACTEURS DE LEUR DEMANDE EN SOUTENANT LE DÉVELOPPEMENT DE LA LOCATION VOULUE.

56 Proposition 11

57 Proposition 12

58 AXE 6 - DÉFINIR DES POLITIQUES D'ATTRIBUTION TERRITORIALISÉES RÉPONDANT AUX ENJEUX DE DROIT AU LOGEMENT ET DE MIXITÉ SOCIALE

58 Proposition 13

59 Proposition 14

60 Proposition 15

62 Proposition 16

64 Proposition 17

65 Proposition 18

66 AXE 7 - ACCOMPAGNER LA MISE EN ŒUVRE DU LOGEMENT D'ABORD ET L'ACCÈS ET LE MAINTIEN DANS LE LOGEMENT DES PLUS DÉMUNIS

66 Proposition 19

67 AXE 8 - CONFORTER LA GOUVERNANCE TERRITORIALE

67 Proposition 20

68 Proposition 21

69 AXE 9 - AMÉLIORER LA MISE EN ŒUVRE, LE SUIVI ET L'ÉVALUATION DES POLITIQUES DE GESTION DE LA DEMANDE ET DES ATTRIBUTIONS

69 Proposition 22

70 Proposition 23

71 Proposition 24

72 AXE 10 - ALLÉGER LA RÉGLEMENTATION RELATIVE À LA GESTION DE LA DEMANDE ET DES ATTRIBUTIONS

72 Proposition 25

Les principes initiaux ayant prévalu à la réforme des attributions étaient et sont encore largement soutenus par le Mouvement HLM : structurer les politiques de gestion de la demande et d'attribution autour des intercommunalités, mieux accueillir et orienter le demandeur, le rendre acteur de sa recherche, renforcer l'accueil de ménages prioritaires dans le respect des équilibres d'occupation, partager la connaissance et la gestion de la demande entre les acteurs du territoire, assurer l'équité de traitement et la transparence du processus d'attribution...

Toutefois, face à une réforme qui est encore très partiellement mise en œuvre sur les territoires, il pourrait être tentant d'établir un constat d'échec et d'envisager une alternative plus radicale visant à encadrer beaucoup plus fortement le processus de gestion de la demande et des attributions en s'appuyant sur une normalisation et un outillage national (SNE...) qui pourraient offrir l'apparence d'une plus grande simplicité pour les organismes Hlm, notamment ceux présents sur plusieurs territoires.

Compte tenu de la grande diversité des situations locales et des contextes territoriaux, et également de la montée en puissance des EPCI dans l'élaboration et la conduite des politiques de l'habitat engagée depuis des années, les acteurs du Mouvement Hlm restent convaincus de la pertinence d'une approche territorialisée de la gestion de la demande et des attributions et de la nécessité de s'insérer dans un partenariat local pour apporter les bonnes réponses aux demandeurs.

La réforme engagée en 2014 pour moderniser la gestion de la demande et des attributions mérite donc sans doute d'être poursuivie et amplifiée, dans le respect de son esprit et de ses principes initiaux. Six années après son engagement, il s'agit de proposer des adaptations permettant de renforcer son efficacité dans un contexte en évolution.

Trois axes guident les propositions de l'USH :

1. Renforcer la qualité du service au demandeur, qui n'a pas suffisamment progressé et reste un point d'insatisfaction.
2. Faciliter, simplifier la mise en œuvre des politiques publiques relatives à la demande et aux attributions, améliorer la couverture territoriale et mieux prendre en compte la diversité des situations, et notamment celle de publics spécifiques comme les travailleurs clés ;
3. Améliorer l'efficacité des processus de gestion de la demande, dans une logique d'économie de moyens pour les acteurs.

Il est important que des modalités de mise en œuvre diverses par les territoires des grands objectifs de la réforme soient possibles, en fonction des contextes partenariaux, de marché, etc. La réglementation nationale doit laisser ouvertes ces possibilités d'adaptation, dans la mesure où les dispositions prises visent l'atteinte des objectifs fixés.

Axe 1 - Renforcer le service au demandeur, mieux l'informer, simplifier ses démarches

Les objectifs ayant prévalu à la loi ALUR doivent être réaffirmés : simplifier les démarches du demandeur, l'aider dans la fiabilisation des informations fournies et dans la constitution de son dossier de demande, mieux l'informer sur les démarches à mener et l'avancement de sa demande.

En effet, cette difficulté d'accès pour les demandeurs à une information claire et homogène, ainsi qu'à la possibilité de bénéficier d'un accompagnement adapté partout sur le territoire constitue un point de faiblesse majeur pour le secteur du logement social et nuit gravement à son image auprès du grand public :

- seuls 39 % des Français estiment que « les bailleurs sociaux gèrent bien les attributions », contre 48 % qui ont l'opinion inverse (sondage mené en 2020) ;
- un sondage mené en 2012 révélait que 47 % des Français estimaient « justes » les procédures d'attribution des logements sociaux, vs 49 % qui les jugeaient injustes, témoignant d'une faible évolution de la perception de ce sujet en 8 ans, voire d'une évolution plutôt négative.

Proposition 1

Proposition 1

Affirmer l'organisation territoriale et partenariale de l'information et de l'accueil du demandeur sur l'ensemble du territoire

Le Mouvement Hlm soutient l'organisation territoriale et partenariale de l'accueil et de l'information du demandeur. Cette organisation cherche à conjuguer proximité du service pour le demandeur et rationalité/praticité du système pour les acteurs. Il s'appuie sur la définition en commun du service à rendre aux demandeurs, en termes de prestations, de messages à délivrer, et permet de mutualiser les moyens.

Pour renforcer cette organisation territoriale et partenariale et décliner concrètement les services d'information et d'accueil du demandeur, trois pistes de travail sont proposées.

RENDRE OPÉRATIONNELS L'ENSEMBLE DES SERVICES D'ACCUEIL ET D'INFORMATION (SIAD) EN SIMPLIFIANT LEUR ORGANISATION

Les SIAD, tels que définis par les textes, répondent aux enjeux de meilleure information des demandeurs. Il s'agit de les rendre effectifs sur l'ensemble du territoire. Pour cela, il pourrait être utile de resserrer le fonctionnement des SIAD, sur un nombre plus limité de lieux d'accueil et un nombre d'acteurs resserré de manière à simplifier son pilotage et sa mise en œuvre. Ce resserrage devrait être accompagné systématiquement par une hiérarchisation des fonctions de ces lieux (entre aide à l'enregistrement, conseil, orientation, accompagnement...). Il s'accompagne du développement de la dématérialisation des démarches.

Il est également préconisé d'intensifier le développement des lieux communs d'information et d'accueil dont l'intérêt est de proposer une offre de services étoffée. Ils présentent également l'intérêt de ne pas intervenir dans le processus de désignation et d'attribution et constituent de ce point de vue un interlocuteur neutre vis-à-vis des demandeurs. Ils réunissent des professionnels dédiés aux missions d'aide à l'enregistrement, au conseil et à l'orientation des demandeurs. Ces lieux communs permettent des économies d'échelle, en évitant aux différents acteurs de recevoir successivement et parfois plusieurs fois le même demandeur. Ils constituent une forme de mutualisation de moyens entre les différents partenaires qui, s'ils doivent contribuer à leur fonctionnement, peuvent également se dégager de certaines tâches.

Sur l'ensemble des territoires, l'accueil physique doit pouvoir être complété par le développement de services d'information et de conseil dématérialisés (téléphoniques, mails, web...) à une échelle départementale, voire régionale, dans une logique « multi-canal », permettant aux demandeurs de bénéficier d'une information, voire de conseils personnalisés, allant au-delà de la simple aide à la saisie d'un formulaire de demande.

COUVRIR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE NATIONAL DE SERVICES D'INFORMATION ET D'ACCUEIL DES DEMANDEURS

Les demandeurs de logement social, quelle que soit leur localisation, doivent pouvoir bénéficier des services délivrés par les SIAD.

Dans cette perspective, plusieurs pistes sont proposées :

- pour simplifier le pilotage et la mise en œuvre des SIAD par des EPCI relevant de la réforme qui disposent de peu de moyens, il est proposé de rendre possible des SIAD communs et mutualisés à plusieurs EPCI ;
- sur les territoires non couverts par un EPCI relevant de la réforme, prévoir la réalisation d'un service d'information et d'accueil des demandeurs par le conseil départemental en lien avec le représentant de l'État, dans le cadre du plan départemental de l'habitat ;
- à défaut, rendre possible la mise en place de services d'information et d'accueil des demandeurs par des EPCI qui ne relèvent pas de la loi, dans une logique inter-EPCI, à des échelons départementaux.

UNE CONTRIBUTION DES BAILLEURS SOCIAUX DIVERSE SELON LES CONTEXTES TERRITORIAUX

Les bailleurs sociaux contribuent à l'élaboration et à l'actualisation des documents d'information délivrés sur le territoire, ainsi qu'à leur communication aux demandeurs. Ils jouent également un rôle d'accueil des demandeurs, plus ou moins affirmé selon les contextes locaux.

Dans les territoires tendus, dans lesquels la demande est très forte et supérieure à l'offre disponible, les réservataires, communes et Action Logement, jouent aujourd'hui un rôle important de proposition de candidats en amont de la commission d'attribution, c'est pourquoi le premier contact du demandeur s'établit fréquemment avec le réservataire. C'est le cas par exemple en Île-de-France ou dans les grandes métropoles. Dans ces territoires, où les acteurs impliqués sont nombreux, l'enjeu de coordination et de mutualisation des moyens est particulièrement important.

Dans les territoires plus détendus, les bailleurs sociaux sont le premier et parfois le principal contact des demandeurs.

Dans tous les cas, l'organisation professionnelle des bailleurs sociaux doit contribuer au service public territorialisé d'information et d'accueil des demandeurs, notamment en mutualisant des compétences et des moyens humains, notamment au sein des lieux communs, et en proposant des process et des outils communs de gestion.

Proposition 2

Proposition 2

Délivrer une information plus opérationnelle au demandeur pour l'aider dans ses démarches

La réglementation précise les informations auxquelles le demandeur doit avoir accès sur l'ensemble du territoire. Cette information n'a pas toujours un caractère suffisamment pratique pour guider le demandeur dans ses démarches, sur des territoires divers. La mise au point de cette information nécessite un travail partenarial de clarification et de meilleure cohérence des pratiques de gestion des uns et des autres.

À court terme, un axe d'amélioration du service au demandeur est de l'informer sur l'importance de tenir sa demande à jour, enjeu d'égalité de traitement et de meilleure fiabilité des demandes enregistrées.

DONNER AU DEMANDEUR LES INFORMATIONS NÉCESSAIRES À LA CONSTITUTION ET À LA TENUE À JOUR DE SON DOSSIER

La tenue à jour de sa demande par le demandeur et sa complétude sont essentielles pour favoriser sa prise en charge par un acteur. Le demandeur doit en être informé pour s'organiser en conséquence, au moment du renseignement du formulaire et en cas de changement de situation.

Les règles qui s'appliquent sont variables sur les territoires. C'est pourquoi il est important que soit défini par les partenaires au sein du SIAD ce qui est considéré sur le territoire comme étant « un dossier à jour » : les données à renseigner dans le formulaire, les modalités de fourniture des pièces (nature des pièces indispensables à produire rapidement, pièces éventuellement de second rang à ne produire que sur demande en phase d'instruction...). Ces travaux pourraient être menés rapidement en adaptant, par exemple, les règles départementales définies en matière de production des pièces, lors du déploiement du dossier unique.

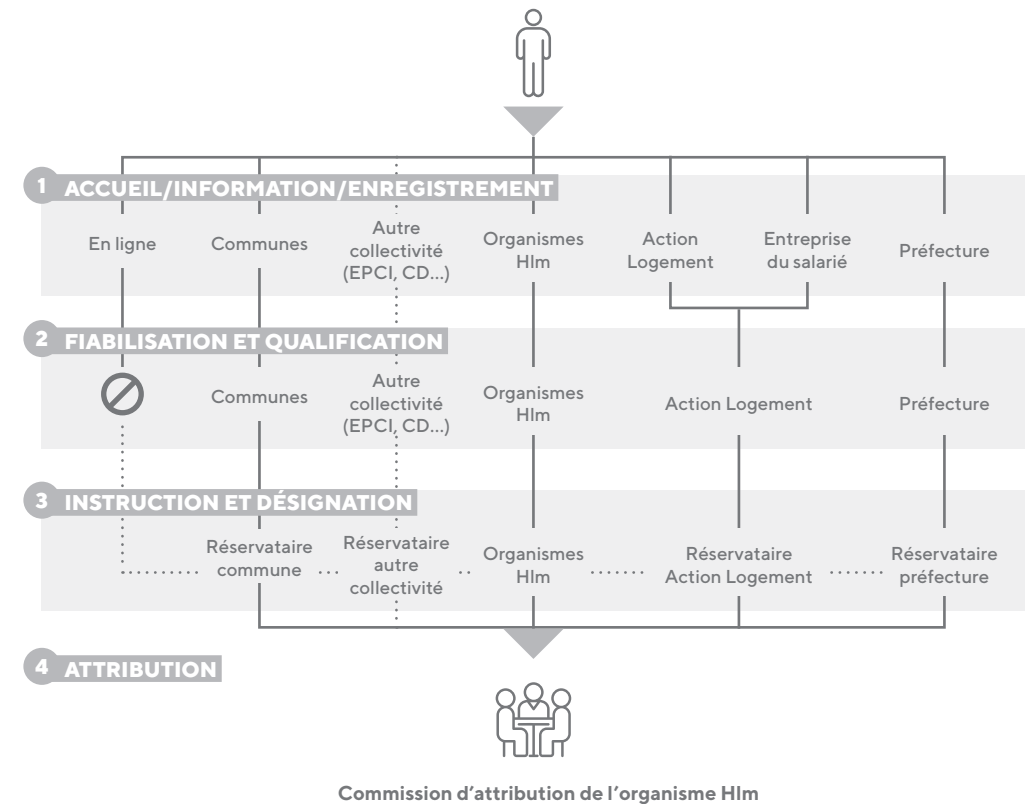
La dématérialisation de l'enregistrement de la demande facilite sa mise à jour par les ménages. Elle doit être encouragée et renforcée. Un accompagnement doit pouvoir être proposé aux demandeurs qui ne sont pas familiers d'internet ou qui ne disposent pas d'outils numériques.

DÉFINIR SUR LES TERRITOIRES LES INFORMATIONS DÉLIVRÉES AU DEMANDEUR

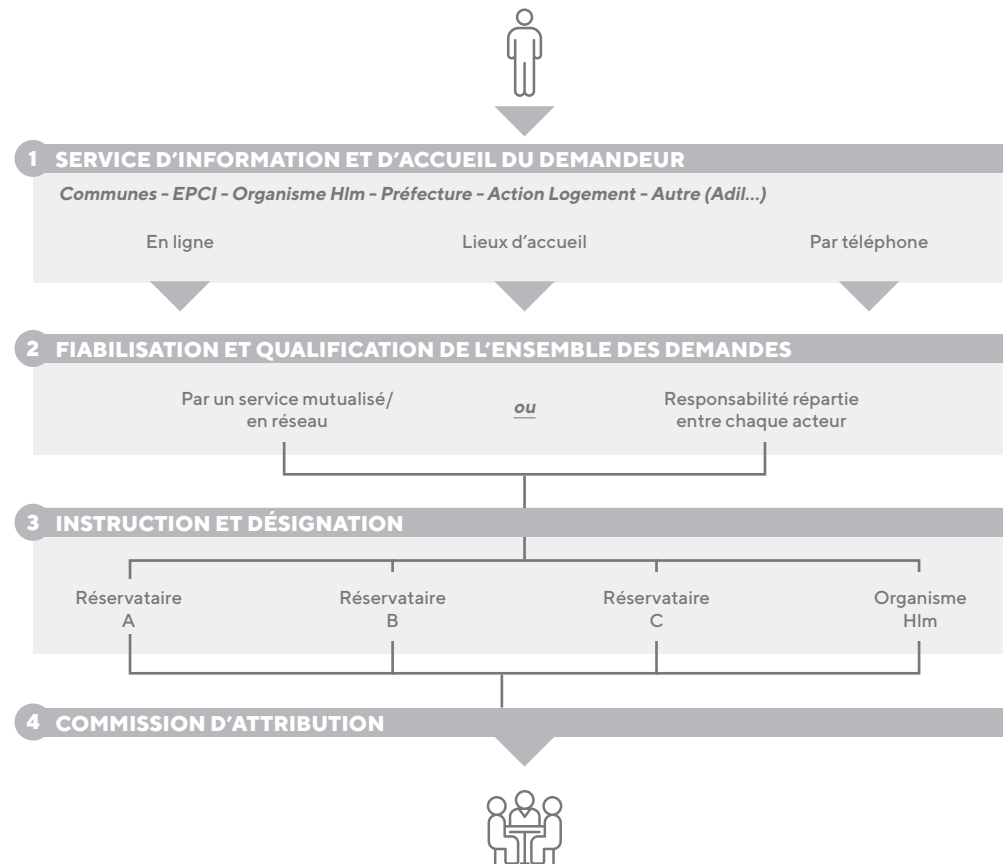
Plus largement, l'information délivrée au demandeur doit l'aider à orienter sa demande et à effectuer les démarches pour favoriser la prise en compte de sa demande. Il s'agit d'expliquer, de manière concrète, le rôle des acteurs, communes, réservataires et bailleurs sociaux dans les désignations et dans l'attribution, le déroulement de la phase d'instruction, les événements qui marquent l'avancement de la demande.

La mise au point de cette information nécessite un partage, une formalisation et, le cas échéant, une mise en cohérence des pratiques très diverses et le plus souvent informelles des acteurs. La mise en place d'un dispositif de cotation, en lien éventuel avec la location voulue, constituera un élément de clarification important pour le demandeur.

Le parcours d'une demande : la situation actuelle



Le parcours d'une demande : évolutions proposées



Proposition 3

Organiser un service personnalisé d'accueil des demandeurs

Les demandeurs attendent un service personnalisé, une capacité de conseil et d'orientation leur permettant de mieux formaliser et orienter leur demande. Deux axes de progrès sont proposés :

GÉNÉRALISER SUR LES TERRITOIRES LES POSSIBILITÉS DE « RENDEZ-VOUS CONSEIL » AU DEMANDEUR POUR L'ACCOMPAGNER DANS SES DÉMARCHES

Le service d'information et d'accueil a un rôle d'orientation et de conseil au demandeur dont la mise en œuvre doit être généralisée sur l'ensemble des territoires. Il s'agit d'apporter un appui au demandeur à différents niveaux :

- analyse de la pertinence de « son projet logement » en fonction de sa situation personnelle et du contexte local, conseil et orientation éventuelle;
- constitution de son dossier (renseignement de manière appropriée du formulaire, appui matériel en cas d'enregistrement sur le portail grand public du formulaire et des pièces justificatives);
- actualisation de sa demande, notamment en cas de réception d'une alerte si les données de la demande ne sont pas cohérentes avec les données de la DGFIP ou de la CAF (voir ci-dessous).

Les demandeurs qui le souhaitent, quelle que soit leur situation, l'ancienneté de leur demande, doivent pouvoir avoir un contact physique ou téléphonique avec un interlocuteur susceptible de répondre à leurs questions ou de les accompagner dans leurs démarches. La responsabilité de cet accueil et les moyens mobilisés pour le satisfaire doivent être définis dans le cadre du SIAD.

Cet appui portera une attention particulière aux ménages fragiles aux situations plus complexes et qui demandent un accompagnement resserré.

SYSTÉMATISER L'INFORMATION DU DEMANDEUR SUR L'AVANCEMENT DE SA DEMANDE

Les demandeurs disposent d'un droit à l'information sur l'avancement de leur demande, qui n'est mis en œuvre que sur certains territoires (notamment par les territoires couverts par un fichier partagé). Ce droit doit être rendu effectif. Le demandeur peut avoir accès à cette donnée par voie dématérialisée (via le PGP dans le SNE ou directement dans le SPTA). Le service d'information et d'accueil doit également avoir la capacité de délivrer une information sur l'avancement de la demande renseignée par les différents acteurs concernés dans le SNE, un SPTA ou un fichier

Proposition 3

Proposition 4

local. Les lieux communs d'information et d'accueil des demandeurs qui n'interviennent pas dans le processus d'attribution sont particulièrement bien placés pour jouer ce rôle.

Les bailleurs sociaux, dans le cadre du projet de gestion partagée (voir axe 3), se mobiliseront pour renseigner cette information.

La cotation, rendue obligatoire par la loi Élan, peut également être un outil complémentaire pour informer le demandeur de ses chances et perspectives de bénéficier d'une offre de logement adaptée.

Proposition 4 **En Île-de-France, organiser l'information et l'accueil du demandeur autour d'un service public régional**

Dans le contexte de forte tension du marché et d'éclatement de la gouvernance, l'amélioration du service au demandeur en Île-de-France se pose en termes particulièrement pressants et complexes. Le service d'information et d'accueil du demandeur a vocation à s'organiser à l'échelle des EPCI/EPT. Cependant, compte tenu du contexte spécifique francilien (forte tension de la demande, bassin d'emploi régional, éclatement de la gouvernance locale), il apparaît essentiel de prévoir un dispositif régional, **complémentaire aux actions déjà menées par les EPCI/EPT.**

Plusieurs scénarios envisageables, à expertiser :

- définir un socle commun d'information régionale, harmonisé délivré sur le territoire régional ;
- mettre en place une équipe régionale, mutualisée entre les acteurs ayant pour mission de répondre aux questions des demandeurs, de les aider dans le montage de leur dossier, de les conseiller. Cette équipe pourrait intervenir dans une logique « multi-canal » avec un accueil physique et un service d'accueil dématérialisé (téléphone, mail...) en complément de l'accueil effectué sur les EPCI ;
- déléguer cette mission aux acteurs qui le souhaitent, moyennant une labellisation portant sur la nature de l'information délivrée et les conditions de l'accueil. Former à l'échelle régionale des acteurs en charge de l'accueil et de l'information des demandeurs ;
- un scénario mixte : une partie mutualisée, une partie déléguée.

Dans tous les cas, le contenu de l'information délivrée est à élaborer entre les partenaires.

Axe 2 – Organiser la fiabilisation et la connaissance de l'ensemble de la demande sur les territoires

La fiabilisation de l'ensemble de la demande déposée sur les territoires est indispensable pour améliorer le service au demandeur, permettre un traitement équitable et pour alléger sa gestion par les opérateurs. Un certain nombre d'évolutions sont nécessaires pour contribuer à cette fiabilisation et améliorer la connaissance de la demande :

1. **Améliorer l'outil SNE pour fiabiliser les données** : système de contrôle des enregistrements, lien avec les données DGFIP et CAF, automatisation des contrôles de cohérence, renforcement de la gouvernance de l'outil qui connaît des difficultés, prévoir la déclinaison d'outils de gestion à l'échelle régionale/départementale.
2. **Renforcer l'accompagnement des demandeurs** dans leurs démarches de primo-enregistrement, d'actualisation et de renouvellement de leur demande. L'objectif est de favoriser un renseignement des formulaires de la demande le plus pertinent et actualisé possible au regard de leur situation, ainsi que la fourniture des pièces utiles (cf. propositions 1 à 4).
3. **Organiser la qualification de cette demande** (enrichissement de l'information par un échange avec le demandeur, vérification de la cohérence du formulaire et des pièces) de manière mutualisée entre acteurs.

Proposition 5

Proposition 5

Renforcer la qualité et la fiabilité des informations contenues dans le SNE, faire évoluer la gouvernance de l'outil

L'une des premières conditions de la fiabilisation des informations renseignées dans le SNE réside dans l'amélioration de l'outil et de ses fonctionnalités, notamment sur les points suivants :

- l'interfaçage du SNE avec des fichiers externes tels que ceux de la DGFIP ou de la CAF va être rendue possible par l'arrivée du NIR (numéro de sécurité sociale) dans le traitement de la demande. Cet interfaçage permettra une mise à jour régulière et automatisée des informations concernant le revenu fiscal de référence et les ressources mensuelles des demandeurs. Il est proposé de mettre en œuvre ces interfaces entre le SNE et le SI de la DGFIP et de la CAF dès 2021;
- l'implémentation de points de contrôle automatiques, d'alertes (avec ou sans blocage de la saisie) doit aider à la fiabilisation des informations les plus essentielles (ex. cohérence entre composition familiale et typologie demandée, cohérence entre revenus mensuels et RFR, etc.);
- le système doit permettre une mise à jour des données du formulaire de la demande à partir des pièces justificatives déposées par le demandeur pour limiter la saisie d'informations sur une base purement déclarative;
- enfin, les données renseignées pour enregistrer le formulaire doivent être plus exhaustives que ne le prévoit actuellement le SNE. Pour ce faire, un accompagnement demandeurs doit être prévu, pour les aider le cas échéant dans le remplissage de l'ensemble des rubriques du SNE.

Les évolutions du SNE doivent permettre de mieux répondre aux besoins des demandeurs et des acteurs professionnels pour améliorer l'efficacité globale du système de gestion de la demande et des attributions. Pour cela, sa gouvernance doit évoluer en conséquence : le GIP-SNE, qui réunit dans sa gouvernance les représentants des différents acteurs, doit se voir confier la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre de l'outil comme cela est déjà prévu par la loi.

Proposition 6

Organiser des actions de qualification des demandes dans le Plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs

La fiabilisation peut s'envisager de manière progressive et adaptée à la situation de chaque territoire. Elle pourrait s'inscrire dans le cadre du Plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs :

Le processus suivant est proposé :

1. À la saisie de la demande, et chaque année au moment de son renouvellement, la fiabilisation s'opère de manière semi-automatique et dématérialisée à partir du téléversement de données issues de la DGFIP et de la CAF dans le SNE. Cette évolution a pour avantage d'apporter une information fiable, régulière et actualisée sur les revenus imposables des demandeurs et une partie de leurs ressources.
2. Un contrôle de cohérence systématique entre les informations de la DGFIP/CAF et celles du CERFA est prévu au moins une fois par an.
3. En cas d'observation d'incohérences, une alerte est adressée au demandeur l'appelant à actualiser sa situation ou à contacter un service d'accueil et d'information.
4. La validation du formulaire par le demandeur permet de considérer que la demande est à jour.

Les territoires qui le souhaitent et en ont la capacité pourraient aller plus loin. Le service d'information et d'accueil des demandeurs pourrait organiser un échange annuel avec le demandeur pour faire le point sur sa demande et définir le cas échéant de nouvelles perspectives à son projet logement. L'action pourrait être conduite sous l'égide des lieux communs ou menée de manière concertée par les partenaires souhaitant se partager cette mission.

Proposition 6

Proposition 7

Axe 3 - Progresser vers une gestion partagée de la demande

L'objectif est de s'assurer que l'ensemble de la demande qui s'exprime sur le territoire, dont celle des plus fragiles, pourra être examinée, orientée, traitée selon des principes communs et connus du demandeur. Une première étape consiste à rendre plus transparentes les règles de gestion mises en œuvre par les différents acteurs, aujourd'hui le plus souvent informelles. Dans une seconde étape, l'objectif est de progresser vers une harmonisation, à l'échelle des territoires, qui permet une égalité de traitement par les différents opérateurs.

Proposition 7 Rendre plus transparentes et harmoniser les règles de gestion de la demande

Les principaux axes de travail sont les suivants :

- **clarifier les règles d'instruction de la demande et les partager entre les partenaires.** Les demandeurs doivent pouvoir avoir connaissance de ces règles d'instruction. Il convient de s'assurer que les critères et règles sont bien les mêmes pour tous les acteurs. Dans un contexte de pénurie d'offre abordable au regard des ressources de plus en plus faibles des demandeurs, deux critères prioritaires sont à objectiver : les modalités d'analyse de la solvabilité des ménages et les motifs de non-attribution ;
- mettre à disposition du demandeur et partager entre acteurs les informations **sur l'avancement de la demande.** Un travail partenarial est utile pour préciser les définitions et les partager entre acteurs et en informer les demandeurs. Le renseignement de ces données dans le dispositif de gestion partagée relève de la responsabilité des bailleurs sociaux qui s'y engagent ;
- s'assurer que **toutes les demandes sont bien prises en compte**, en organisant l'examen et le traitement de situations particulières.

La clarification des **règles de désignation des candidats** en amont de la commission d'attribution est un enjeu essentiel pour les demandeurs. Le dispositif de cotation de la demande devrait améliorer la transparence sur ce point.

Axe 4 - Adapter la mise en œuvre de la cotation de la demande à la diversité des besoins des territoires et accompagner sa généralisation d'un travail partenarial de qualification du parc

La cotation est un dispositif auquel ont recours certains territoires et bailleurs sociaux depuis de nombreuses années et qui a été rendu obligatoire par la loi Élan à partir de septembre 2021. La cotation vise à objectiver les choix au stade des désignations et des attributions en hiérarchisant la demande sur la base de critères de priorité rendus publics. Elle est un outil d'aide à la décision, la commission d'attribution étant seule habilitée à attribuer les logements de manière souveraine. La cotation a pour objectif de favoriser un traitement plus équitable et transparent de la demande. Trois propositions visent à appuyer sa mise en œuvre.

METTRE EN PLACE LE DISPOSITIF DE COTATION À PARTIR D'UNE ANALYSE PARTAGÉE DE LA DEMANDE

Pour avoir tout son sens et répondre aux enjeux du territoire, le dispositif et les critères de cotation sont fondés sur une analyse partagée de la demande entre tous les partenaires, y compris les réservataires. L'analyse partagée de la demande est indispensable pour se mettre d'accord sur la réponse que souhaitent apporter les acteurs du territoire à la demande qui s'exprime.

Ces travaux doivent permettre de définir collectivement les objectifs de la cotation et d'orienter le choix des critères en approchant la diversité des profils de demandeurs, les publics prioritaires au titre du CCH et les autres profils relevant de priorités locales en fonction des contextes (par exemple mobilité professionnelle, travailleurs-clés, ménages âgés...).

Cette analyse **est l'occasion pour les partenaires :**

- de déterminer avec l'ensemble des réservataires les cibles privilégiées sur le territoire et les caractéristiques des ménages qui en relèvent ;
- d'identifier les ménages pour lesquels l'accès à un logement social est plus difficile et de mettre en exergue la part de dossiers pourtant anciens n'ayant jamais eu de propositions ;
- d'apprécier la nécessité d'un traitement à part pour certains publics : par exemple, demandes d'urgence, ménages qui nécessitent une sous-location, colocataires... demandes d'urgence sociale qui peuvent faire l'objet d'une commission d'examen et, plus largement, d'une procédure spécifique et partagée par les acteurs locaux. La question peut aussi se poser pour des mobilités spécifiques (apprentis, étudiants...) qui exigent des réponses rapides ;
- d'identifier les types de situations de ménages aujourd'hui mal couverts par les différents objectifs d'attribution à l'œuvre sur le territoire.

Propositions 8 & 9

Proposition 8

Accompagner la cotation d'un dispositif permettant d'apprécier les capacités d'accueil du parc

Dans sa mise en œuvre, le rapprochement offre-demande mené avec l'appui de la cotation doit prendre en compte les orientations définies sur le territoire en matière d'équilibres territoriaux.

La qualification du parc, c'est-à-dire le classement des ensembles immobiliers selon leur fragilité et leur potentiel d'accueil, donne une indication sur le profil de ménage recherché sur le logement à attribuer au moment du rapprochement offre-demande (voir les principes de la démarche détaillés dans l'axe 5 page 56).

En fonction du classement des ensembles immobiliers, des critères de requête adaptés au classement des résidences peuvent être utilisés. Ex. : recherche d'un ménage du premier quartile pour un logement hors QPV dans un secteur équilibré, ménages actifs dans des secteurs classés comme fragiles ou intermédiaires (voir plus bas proposition 15). Les demandes ainsi présélectionnées apparaissent dans l'ordre issu de la cotation établie sur le territoire; la requête préalable ne modifiant pas la cotation des demandes.

Proposition 9

Organiser la gestion de certaines situations en complément de la cotation

Pour répondre à la diversité des besoins, il est important que certaines situations de ménages puissent faire l'objet d'un examen et d'un accompagnement ad hoc en complément de l'application de la cotation : situations d'urgence, ménages bien cotés ne bénéficiant jamais de propositions, ménages en délai dépassé. Sur le territoire des EPCI, l'application de la cotation doit également pouvoir être suspendue sur certains sites fragiles pour permettre la conduite de politiques de diversification de l'occupation...

L'existence de ces filières et les conditions permettant d'y accéder sont définies par la CIL et sont portées à la connaissance des demandeurs, dans le cadre de la présentation du dispositif de cotation.

Proposition 10

Encourager la définition de socles communs de cotation à l'échelle départementale ou régionale

Afin de ne pas démultiplier les systèmes de cotation sur un territoire, l'élaboration d'un socle de critères communs entre EPCI mérite d'être encouragée, à l'échelle départementale ou régionale. Les bailleurs sociaux peuvent être force de proposition pour travailler sur cette harmonisation, qui peut être validée en CRHH.

La mise en place d'un dispositif de cotation nécessite de s'appuyer sur un outil chargé de calculer cette cotation pour la communiquer au demandeur et la reverser dans le SNE au cas où l'EPCI choisit de ne pas utiliser directement le module de cotation du SNE. Dans le cas contraire, le SNE, outil national d'enregistrement, proposera un module de cotation disposant d'une grille unique sur l'ensemble du territoire français, orientée de manière principale vers la prise en compte des situations de priorité définies par le CCH. Les EPCI qui opteront pour le module proposé par le SNE pourront pondérer chacun des critères selon les orientations définies localement. Les acteurs locaux peuvent souhaiter, à partir de l'analyse de la demande locale, des enjeux d'accès au logement sur le territoire, mettre en place une cotation introduisant des critères et des pondérations non prévues par l'outil SNE. Le module proposera une coche à la main des guichets d'enregistrement pour signaler ces priorités purement locales. Mais celle-ci ne permettra pas de préciser le critère de priorité retenu. Se posera alors la question de la mise en place d'un outil ad hoc. Cette question est abordée en fin de rapport. Dans tous les cas, la question de l'outil adapté ne doit pas être un frein à la conduite d'une réflexion partenariale sur la réponse à la demande locale et sa traduction dans une cotation adaptée.

Proposition 10

Proposition 11

Axe 5 - Permettre aux demandeurs d'être acteurs de leur demande en soutenant le développement de la location voulue

Les propositions d'attribution font l'objet de nombreux refus de la part des demandeurs, pour des raisons diverses : qualité du logement, perception du quartier, modalités et temporalités de la proposition... L'un des axes d'amélioration du processus de relocation et de satisfaction des demandeurs consiste à leur donner un rôle plus important dans le choix de leur quartier et/ou de leur logement.

La loi ALUR prévoit la possibilité pour les EPCI d'initier des méthodes de location voulue, dont les modalités doivent être formalisées dans les plans partenariaux de gestion de la demande et d'information des demandeurs.

Proposition 11 Encourager le développement de démarches de location voulue sur les territoires

La location voulue modifie la logique d'attribution en la transformant en un processus actif pour le demandeur qui se positionne directement sur les logements disponibles. Dans certains territoires, ce positionnement est proposé à l'échelle d'un quartier ou d'une résidence. L'application de la cotation à la location voulue permet d'accompagner les demandeurs en les orientant sur des secteurs de recherche pour lesquels leur chance d'obtenir un logement serait optimisée. Le dispositif de location voulu, couplé à la cotation, peut donc s'appliquer de manière à mettre en œuvre la stratégie d'attribution du territoire. L'information qui est donnée au demandeur sur son positionnement dans la file d'attente sur le logement, en fonction de sa cotation, lui permet d'arbitrer entre accès rapide à un logement qui ne correspond pas à tous ses souhaits ou attente d'une meilleure opportunité. Elle favorise également une plus grande transparence sur le processus de désignation.

À noter que, dans les territoires les plus tendus, le recours à un dispositif de location voulue n'implique pas nécessairement de rendre visible l'ensemble de l'offre disponible à l'ensemble des demandeurs. Afin de tenir compte des politiques d'attribution du territoire, il peut être envisageable de ne rendre visible une partie de l'offre qu'à certains types de ménages (les plus cotés, les plus prioritaires...) ou afin de respecter des orientations de politiques d'attribution visant à l'équilibre de l'occupation du parc...

Par ailleurs, une part importante de la demande de logement exprimée relève de ménages déjà locataires du parc social (34 % au niveau national, mais ce taux peut dépasser 40 % sur certains territoires). De nombreux bailleurs et territoires ont développé des bourses d'échange de logement qui facilitent la mobilité des ménages et connaissent souvent un réel succès, tel le dispositif « Échanger-Habiter » mis en place en Île-de-France.

Le Mouvement professionnel pourra avoir un rôle pour accompagner des territoires candidats à mettre en œuvre de telles méthodes.

Proposition 12 Soutenir la mobilité au sein du parc en développant des bourses d'échange de logements pour mieux répondre aux demandes de mutation

En complément des politiques de mobilité interne mises en place par les organismes ou inscrites dans les politiques d'attribution intercommunales, les bourses d'échange de logements permettent d'élargir le champ des possibles pour les demandeurs présents dans le parc et leur permettent plus facilement d'être acteurs de leur parcours résidentiel.

L'appui au déploiement des bourses d'échange de logements sociaux pourrait être assuré par l'USH ou des structures associées (GIP-SNE...).

Proposition 12

Axe 6 - Définir des politiques d'attribution territorialisées répondant aux enjeux de droit au logement et de mixité sociale

Les politiques intercommunales d'attribution transposent, de manière quasi uniforme et avec peu d'adaptation au contexte local, des objectifs nationaux réglementaires qui, s'ils ont un sens dans leur orientation générale (mise en œuvre du droit au logement, lutte contre le sans-abrisme, mixité sociale), fixent parfois des seuils qui ne correspondent pas à la réalité des besoins locaux. En parallèle, sur les territoires, les réservataires ont légitimement leur propre stratégie qui n'apparaît pas dans ces documents d'orientation des attributions et dans la Convention intercommunale d'attribution. Cette approche ne garantit pas la prise en compte de la diversité des besoins qui s'expriment. Ceci conduit, au plan opérationnel, à une multiplication des filières qui se juxtaposent sans cohérence d'ensemble et qui constituent un élément de complexité croissant pour les opérateurs et d'incompréhension pour les demandeurs.

Proposition 13 Permettre une adaptation des objectifs nationaux d'attribution à la réalité locale et clarifier les attentes de l'État sur les politiques dont il est responsable

L'amélioration du système nécessite **une simplification de la réglementation nationale relative aux objectifs d'attribution** : trop prescriptive et détaillée, comportant de multiples catégories, elle est finalement contreproductive et sa mise en œuvre est très consommatrice de temps pour l'ensemble des acteurs bailleurs sociaux, mais également réservataires, dont les services de l'État. En tant que garant de la solidarité nationale, l'État fixe des orientations ayant vocation à être déclinées sur les territoires, en fonction du contexte local :

1. Un premier bloc de priorités relève directement des compétences et de la responsabilité de l'État et fait l'objet d'objectifs nationaux d'accès au logement qui s'inscrivent dans des politiques nationales globales, comportant moyens financiers, accompagnement, animation :

- le relogement des ménages reconnus prioritaires au titre du DALO;
- le Logement d'abord : relogement des ménages sans domicile (sans-abri, ménages hébergés...);

- le logement des personnes réfugiées et bénéficiaires de la protection internationale – qui sont pour partie accueillis dans le parc social.

Chaque territoire a l'obligation d'intégrer dans ses orientations d'attribution les publics visés par ces trois grandes politiques nationales, en déclinaison des objectifs nationaux d'accès au logement précisés par un porter à connaissance de l'État et négociés au sein de la CIL en fonction des besoins et capacités d'accueil locaux.

2. Un second bloc de priorités relève d'une responsabilité partagée entre l'ensemble des acteurs locaux et de l'État : il s'agit des priorités définies par le CCH (à l'exclusion de celles citées ci-dessus) et des objectifs d'accueil de ménages à très bas revenus.

Ces priorités restent affichées dans le CCH, mais leur traduction qualitative et quantitative (part des attributions qui leur sont consacrées) doit pouvoir être définie localement, dans le cadre des travaux des CIL.

Les territoires ont la responsabilité d'apporter des réponses à ces publics, en fonction des besoins et des capacités d'accueil locaux.

Proposition 14 Organiser la réponse à la demande locale en définissant des publics cibles à prendre en compte dans les politiques d'attribution

Les Conventions intercommunales d'attribution définissent les publics qu'elles souhaitent prendre en compte dans les attributions, à partir d'une analyse de la demande locale. Cette définition des publics cibles intègre également les priorités et politiques des réservataires de manière à aboutir à un véritable partage entre les acteurs des objectifs fixés par la CIA. Les publics cibles ainsi identifiés seront priorisés dans le cadre de la cotation.

Parmi ces publics, les travailleurs modestes doivent faire l'objet d'une attention particulière. La crise sanitaire a mis en évidence la difficulté des salariés de secteurs clés (personnels hospitaliers, personnels des établissements médico-sociaux, travailleurs sociaux, caissiers(es), petits commerçants alimentaires, éboueurs, facteurs, etc.) à se loger à proximité de leur lieu de travail. Au-delà de ces seules catégories, la question du logement des actifs aux revenus modestes doit être appréhendée par les politiques locales d'attribution, en mobilisant le cas échéant les représentants du monde du travail (Action Logement, employeurs du territoire...).

Proposition 15

Proposition 15

Définir des politiques intercommunales d'attribution, répondant aux besoins du territoire, aux enjeux de mixité et déclinant les politiques nationales

Les politiques intercommunales d'attribution visent à répondre à la demande qui s'exprime localement et à clarifier la manière dont elle sera prise en compte dans un contexte de fréquent décalage avec l'offre disponible (sur toute ou partie des segments de l'offre selon les territoires). Elles prennent en compte les politiques publiques portées par l'État en matière d'accès au logement ainsi que les priorités du CCH. La démarche proposée est la suivante :

- **formalisation par l'État d'un porter à connaissance**, dans lequel il définit ses objectifs sur le territoire en matière de politique d'attribution dans le parc Hlm ainsi qu'en termes de mixité **sociale, en déclinaison, d'une part, des objectifs nationaux fixés pour les politiques dont il est responsable et, d'autre part, des priorités du CCH. Le porter à connaissance est un document déjà prévu par les textes** pour l'élaboration du PPGID. Il est proposé d'élargir son contenu et sa visée afin qu'il constitue un document pertinent dans l'appréciation des enjeux locaux des politiques de gestion de la demande et d'attribution. Les orientations issues de ce porter à connaissance vont alimenter l'élaboration du document d'orientation d'attribution par la Convention intercommunale d'attribution ;
- **élaboration par la Conférence intercommunale d'attribution du document fixant les orientations en matière d'attribution s'appliquant sur le territoire** : ces orientations visent à répondre à la diversité de la demande et intègrent les priorités des différents réservataires ;
- **élaboration de la Convention intercommunale d'attribution qui formalise les engagements quantifiés pris par les opérateurs**, Hlm et réservataires, en déclinaison des orientations d'attribution. Ces objectifs définis intègrent les enjeux d'équilibre territorial issus notamment de la qualification du parc.

AFIN DE RÉPONDRE À LA DEMANDE LOCALE S'EXPRIMANT SUR UN TERRITOIRE, IL EST INDISPENSABLE :

- de baser les objectifs d'attribution sur une analyse partagée de la demande enregistrée, avec l'ensemble des acteurs dont les réservataires. La connaissance des profils des demandeurs dans leur diversité permet d'identifier les besoins et les enjeux locaux de la demande. Quels sont les différents publics de demandeurs ? Comment se caractérisent-ils ? Quels sont leurs attentes et leurs besoins ? Quels sont les publics en difficulté pour se loger ? Quels sont les publics à enjeux pour le territoire ? Quels objectifs partenariaux fixer pour répondre à la demande locale ?
- de conduire des analyses sur l'adéquation entre l'offre de logements sociaux (typologie, quittance de loyer) et la demande locative sociale, et notamment celle à bas revenus, pour définir ces objectifs d'attribution ;
- de prendre en compte dans les orientations d'attribution les besoins locaux et les priorités qui se dégagent du dialogue entre les partenaires du territoire, notamment les réservataires ;
- de territorialiser ces objectifs d'attribution, à partir d'une qualification du parc, afin de répondre aux enjeux de mixité sociale et d'équilibres territoriaux d'occupation sociale.

Proposition 16

Proposition 16

Partager la connaissance de l'occupation, des enjeux de rééquilibrage et des capacités d'accueil du parc social pour répondre aux objectifs d'accueil en renforçant la mixité

Cette proposition comporte deux volets :

1. La qualification du parc, partagée entre les acteurs, en fonction de la fragilité de son occupation et de son potentiel d'accueil des différents segments de la demande permet de territorialiser les politiques d'attribution et de guider les décisions des acteurs. La démarche de qualification du parc est utile pour prendre en compte les enjeux d'équilibre d'occupation dans les attributions.
2. La réalisation sous l'égide des EPCI d'études permettant d'apprécier l'adéquation entre l'offre et la demande des ménages à très bas revenus et la définition de plans d'action pour favoriser leur accès hors QPV et ensembles immobiliers fragilisés.

1. La qualification du parc

Les enjeux de mixité et de rééquilibrage de l'occupation du parc social se situent au croisement de deux approches :

- la dimension collective, à savoir la création de bonnes conditions de cohabitation, la prise en compte de la demande d'accès au logement des différentes catégories de ménages, la recherche d'intégration urbaine et sociale des ensembles immobiliers. Elle se traduit par des orientations qui guident les attributions ;
- la dimension individuelle correspondant à la recherche d'une bonne adéquation entre le profil du demandeur, ses attentes, et l'offre caractérisée par la qualité du logement mais aussi son environnement immédiat (bâtiment, cage d'escalier).

La qualification de l'offre s'inscrit dans la première dimension collective et partenariale : elle permet d'établir une segmentation du parc, à l'échelle des quartiers et des résidences, en fonction de leur potentiel d'accueil des différentes catégories de demandeurs. Ce classement est effectué de manière partenariale à partir d'indicateurs statistiques sur l'occupation et d'éléments plus qualitatifs sur le fonctionnement social des ensembles immobiliers. **L'intérêt de la démarche est d'aboutir à une vision partagée entre les acteurs, bailleurs, réservataires, collectivités des grands enjeux d'équilibre d'occupation dans le parc social.**

Elle se matérialise en général par un classement en 3 ou 4 catégories :

- résidences disposant de capacités d'accueil des ménages à très bas revenus et/ou cumulant difficultés économiques et sociales ;
- résidences intermédiaires relevant d'une stabilisation de leur occupation (en voie de fragilisation) ;

- immeubles/résidences relevant d'un rééquilibrage de leur occupation ;
- résidences aux dysfonctionnements importants relevant d'interventions urbaines ou patrimoniales/sociales.

Ce classement constitue un support pour la définition d'orientations d'attribution à l'échelle des ensembles immobiliers. **La qualification de l'offre fixe ainsi un cadre partenarial essentiel pour l'ensemble des partenaires : bailleurs, réservataires, collectivités.** À partir de ce classement, au moment de la relocation, des critères de requête permettent de rechercher des profils adaptés au classement des résidences. Par exemple, recherche d'un ménage appartenant au premier quartile dans un logement hors QPV, ou au contraire dans certains secteurs, d'un ménage actif.

Le portail de cartographie de l'occupation du parc social mis en place par le GIP-SNE constitue une première base d'information sur laquelle les acteurs peuvent s'appuyer pour construire cette qualification.

Les organismes Hlm de la région Hauts-de-France ont également entamé une démarche de qualification à grande échelle du patrimoine en lien étroit avec les collectivités locales.

2. La réalisation d'un diagnostic sur les réponses existantes dans le parc à la demande de ménages à très bas revenus et la définition d'un plan d'action pour faciliter leur accès au logement hors QPV et ensembles immobiliers fragiles

Pour la définition d'objectifs d'accueil en faveur de ménages à très bas revenus dans le respect des équilibres d'occupation, la CIL réalise un diagnostic sur les besoins de ces ménages, notamment en termes de typologie et de niveau de quittance, et sur les disponibilités existantes dans l'offre. À partir de ce diagnostic, la CIL définit un plan d'action permettant d'atteindre dans une échéance pluriannuelle les objectifs de la CIA en matière d'accueil de ménages à très bas revenus, hors secteurs fragiles, en lien avec le développement d'une offre nouvelle et/ou l'adaptation de l'offre existante.

La formalisation, sous l'égide de la CIL, de la qualification du parc et d'un plan d'action pour permettre l'accueil des plus fragiles dans de bonnes conditions doit permettre d'acter avec l'État un calendrier adapté à la réalité du territoire pour atteindre les objectifs légaux d'équilibre territorial (ménages du premier quartile hors QPV et ménages des deuxième, troisième et quatrième quartiles en QPV).

Le cas échéant, les CIA pourraient se doter d'indicateurs de suivi adaptés aux territoires pour évaluer la mise en œuvre de ces orientations.

Proposition 17

Proposition 17

Hors EPCI concernés par la réforme, élargir les accords collectifs départementaux à l'ensemble des partenaires pour en faire de véritables documents d'orientation des politiques d'attribution

Sur les territoires qui ne sont pas couverts par des EPCI relevant de la réforme, les accords départementaux d'attribution signés par l'État et les bailleurs sociaux fixent des objectifs d'attribution en faveur des publics prioritaires.

Il est proposé d'élargir ces accords départementaux à d'autres partenaires, le conseil départemental, les EPCI non assujettis à la réforme, les principaux réservataires et d'inscrire ces accords dans le cadre du plan départemental de l'habitat. Ces accords auraient une vocation élargie, par rapport à leur fonction actuelle, de fixer des orientations d'attribution partagées entre les acteurs, en réponse aux besoins s'exprimant sur le département (hors EPCI ayant l'obligation de se doter d'une CIA) et intégrant les objectifs nationaux d'attribution de l'État.

Proposition 18

Permettre la délégation aux bailleurs sociaux de la gestion opérationnelle des attributions quand les conditions de partenariat et gouvernance sont réunies

Le cadre fixé par la réforme (politiques d'attribution territorialisées à l'échelle intercommunale, cotation de la demande, passage à la gestion en flux) va donner lieu à une contractualisation entre les acteurs, sur les objectifs d'attribution et sur les règles communes qui s'appliquent. Seront fixés de manière contractuelle avec les organismes : la définition des publics à reloger et les modalités de leur labellisation, un accord sur les volumes, dans un cadre partenarial précisant certaines règles de traitement : modalités de désignation des candidats (cotation), voire certains principes d'instruction de la demande (par ex. analyse de la solvabilité des candidatures).

Dans une logique de simplification des processus de gestion devenus aujourd'hui très complexes, et qui ne favorisent pas la bonne prise en compte des attentes des demandeurs, ne faut-il pas aller vers une délégation aux bailleurs sociaux de l'ensemble du processus opérationnel de l'attribution ?

Dans le cadre fixé par les acteurs, ils seraient chargés de la désignation des candidats en amont de la commission d'attribution pour l'ensemble des logements à attribuer. Ils en rendraient compte annuellement.

La gestion déléguée permet d'améliorer la fluidité du processus d'attribution et de gagner en réactivité et rapidité au stade de la désignation des candidats. La recherche directe par le bailleur de candidats pour le compte des réservataires doit s'effectuer dans le respect des orientations définies de manière partenariale dans le cadre de la CIA. Elle permet un croisement plus aisé entre le profil des ménages désignés et la qualification de l'offre. Elle suppose au préalable la mise en place d'une cotation fine de la demande fondée sur une analyse des besoins exprimés par l'ensemble des réservataires et des modalités de reporting permettant de rendre des comptes aux réservataires. La gestion déléguée constitue le prolongement logique de l'orientation des flux de logements vers les réservataires.

Proposition 18

Proposition 19

Axe 7 - Accompagner la mise en œuvre du Logement d'abord et l'accès et le maintien dans le logement des plus démunis

La politique du Logement d'abord doit s'inscrire plus clairement comme un volet pleinement intégré des politiques intercommunales de gestion de la demande et d'attribution.

Proposition 19

Inscrire le Logement d'abord comme un volet des politiques d'attribution et du Plan partenarial de gestion de la demande et des attributions

- l'État, au travers de son porter à connaissance, partage les enjeux relatifs aux publics hébergés et sans abri sur le territoire intercommunal;
- à partir d'une analyse de la demande et des besoins remontant des partenaires concernés (SIAO notamment mais aussi structures d'hébergement, maraudes), les besoins d'accès et logement des publics relevant du Logement d'abord sur le territoire doivent être clairement formulés et intégrés dans la Convention intercommunale d'attribution (ou l'accord départemental d'attribution élargi) sous forme d'objectifs d'accueil en faveur de ces publics;
- les CIA doivent comporter un diagnostic et un plan d'action pour favoriser l'accès des ménages à très bas revenus, dont une partie relève de la politique du Logement d'abord, dans des résidences hors QPV et hors secteur sensible (cf. proposition 15);
- le Plan partenarial de gestion de la demande organise les conditions de l'accès au logement de ces publics : qualification de leurs besoins en lien avec les acteurs concernés, mise en place des moyens d'accompagnement nécessaires dans le cadre de partenariats à renforcer : FSL, FNAVDL...
- enfin, chaque territoire (EPCI ou département) doit se doter d'un dispositif opérationnel d'accès et de suivi de la bonne insertion des ménages : partenariats entre associations et bailleurs sociaux, suivi de l'insertion des ménages, gestion partenariale des situations d'échec - en lien SIAO // instance intercommunale d'examen des demandes en difficulté d'accès au logement prévue par le PPGID.

L'intégration du Logement d'abord dans les politiques intercommunales d'attribution doit également permettre d'agir sur la programmation de l'offre en lien avec le PLH, afin de développer une offre de logement adapté (logement accompagné (pensions de famille, résidences sociales...), logements à très bas loyer...) pour répondre aux besoins de ces publics.

Axe 8 - Conforter la gouvernance territoriale

Le dispositif partenarial de pilotage des politiques intercommunales d'attribution permet d'associer l'ensemble des acteurs. La mise en œuvre dans le cadre des groupes de travail et instances diverses permet une appropriation progressive des acteurs et un partage des enjeux du territoire.

C'est pourquoi il est proposé d'étendre hors du territoire des EPCI visés par la loi le principe d'une gouvernance partenariale des politiques de gestion de la demande et d'attribution.

Proposition 20

Assurer une équité territoriale vis-à-vis des demandeurs, en confiant aux plans départementaux de l'habitat le copilotage des politiques de gestion de la demande et des attributions sur les territoires non couverts par la réforme

Une réflexion est à mener sur l'organisation d'une gouvernance au sein des territoires dépourvus de Conférences intercommunales d'attribution.

Deux pistes de travail sont envisagées :

- le conseil départemental pourrait piloter une politique d'attribution à cet échelon territorial en définissant des objectifs dans le cadre du PDH;
- une autre piste serait de rendre possible des approches mutualisées inter EPCI.

Proposition 20

Proposition 21

Proposition 21

En Île-de-France, fixer un cadre régional pour le pilotage de la gestion de la demande et des attributions au niveau régional, en articulation avec les EPCI/EPT

La prise en main des outils de la réforme des attributions initiée par la loi ALUR est encore très limitée en Île-de-France, principalement en raison du caractère encore récent du fait intercommunal et de la complexité de sa gouvernance territoriale (région, MGP, départements, EPT...).

Toutefois, s'agissant d'un des territoires où le différentiel entre la demande exprimée et les capacités d'accueil du parc social est le plus important, l'enjeu de l'information des demandeurs, de la lisibilité et de l'objectivation des critères de priorité est majeur.

À l'instar de la démarche initiée par la DRIHL pour définir un cadre régional au passage à la gestion en flux des contingents, l'État régional, en s'appuyant sur la représentation du mouvement professionnel, doit contribuer à impulser une démarche pour améliorer la gestion de la demande et des attributions sur le territoire (organisation du ou des service(s) d'information et d'accueil des demandeurs, cadre régional pour la cotation, etc.).

Les principes ainsi définis à l'échelle régionale constituent un « référentiel » de mise en œuvre de la réforme, adapté au contexte très particulier de l'IDF, proposé aux EPCI/EPT. Ceux-ci pourraient l'adapter à leur contexte particulier. Cette démarche pourrait s'inscrire dans le cadre du CRHH, afin de permettre l'implication des différentes parties prenantes, au premier rang desquelles les collectivités territoriales.

Axe 9 - Améliorer la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques de gestion de la demande et des attributions

L'un des enjeux d'amélioration de la définition, de la mise en œuvre et du suivi des politiques intercommunales d'attribution réside dans la capacité des territoires à s'appuyer sur des outils ergonomiques de connaissance et de gestion de la demande.

Proposition 22

Soutenir la mise en place de solutions partagées de gestion de la demande et des attributions, à l'échelle départementale

Les acteurs locaux, dont les bailleurs sociaux, ont besoin d'un accès aux données sur la demande et les attributions pour définir et suivre les politiques intercommunales d'attribution. Certaines dispositions opérationnelles locales, tels le repérage et le traitement collégial de certaines situations et des ménages prioritaires, la mise en œuvre de la cotation, le suivi des objectifs de la gestion en flux, la location voulue, nécessitent un outil informatique dont les fonctionnalités sont adaptables facilement aux besoins des territoires.

Le SNE est le dispositif national de référence enregistrant l'ensemble des demandes et des attributions, garantissant les droits des demandeurs. Il a également une fonction de reporting concernant les objectifs réglementaires d'attribution fixés par l'État. Il n'a pas vocation à répondre à la diversité des besoins locaux. C'est pourquoi il est proposé de soutenir le développement de solutions de gestion de la demande, partagées entre bailleurs et avec les partenaires, adaptables localement. Ces outils doivent être interfacés avec le SNE, qui est appelé à être le seul outil délivrant le numéro unique à terme, et contribuer ainsi à garantir les droits des demandeurs et à alimenter le suivi national.

Ces solutions, inspirées des démarches menées par les territoires dotés d'un système particulier de traitement de la demande (SPTA) ou de fichiers locaux, doivent s'appuyer sur un projet local porté par les bailleurs sociaux et leurs partenaires.

Ces solutions ont vocation à offrir progressivement une diversité d'outils au bénéfice des demandeurs et des acteurs professionnels de la demande : enregistrement en ligne de la demande, cotation, gestion partagée, dispositif de location voulue, bourses d'échange de logement, outils d'analyse de la demande et de suivi des objectifs territorialisés, etc.

Proposition 22

Proposition 23

Afin d'éviter une parcellisation des outils au niveau de chaque EPCI, et viser une optimisation des coûts, l'échelle territoriale pertinente paraît être le département ou la région.

Un accompagnement au déploiement de ces solutions pourrait être envisagé par le Mouvement Hlm et ses partenaires (GIP-SNE...).

Proposition 23

Renforcer le pilotage national par l'État et ses partenaires du déploiement de la réforme de la gestion de la demande et des attributions

Une partie des progrès constatés de la réforme des attributions a été possible grâce au très fort investissement de l'État et du Mouvement Hlm dans l'appui à son déploiement.

Jusqu'en 2018, la DHUP a animé un club des EPCI engagés dans la réforme qui a permis de favoriser l'appropriation des enjeux de la réforme, de diffuser les bonnes pratiques et de contribuer à l'émulation des territoires. Cette dynamique s'appuyait également sur un suivi régulier de l'avancement des travaux sur les quelque 400 EPCI concernés par la réforme.

Alors que l'État a fixé des échéances très ambitieuses pour la poursuite du déploiement de la réforme (avec obligation de mise en place de la cotation en septembre 2021 et passage à la gestion en flux au plus tard en novembre 2021).

Ces objectifs ne pourront être atteints que si l'État se donne les moyens de ses ambitions et organise un pilotage renforcé de la mise en œuvre de la réforme, à l'instar de ce qui a été réalisé jusqu'en 2018, en appui de services déconcentrés de l'État et des collectivités locales.

Ce pilotage doit permettre de veiller au déploiement de la réforme sur l'ensemble des territoires concernés et d'identifier les éventuels territoires les plus en difficulté qui doivent bénéficier d'une attention renforcée de l'État et de ses partenaires. Il pourrait se traduire par un appui en ingénierie auprès des territoires rencontrant des difficultés dans la mise en œuvre de la réforme.

Ce pilotage national par l'État doit bien évidemment associer tout particulièrement les associations d'élus (ADCF, France Urbaine, AMF...) et le Mouvement Hlm.

Proposition 24

Proposition 24

Définir un nouveau calendrier de mise en œuvre de la réforme permettant une véritable mobilisation des acteurs

Partant du constat qu'une partie seulement des territoires concernés par la réforme se sont effectivement dotés des outils prévus par les textes (PPGD, CIA) dans les délais impartis, il paraît nécessaire que l'État refixe un calendrier visant à ce que l'ensemble du territoire soit couvert dans un délai qui permette notamment aux collectivités n'ayant pas initié le travail de le conduire dans de bonnes conditions favorisant une réelle mobilisation des acteurs locaux sur le fond des politiques poursuivies. Compte tenu du récent renouvellement des exécutifs communaux et intercommunaux et des impacts de la crise sanitaire, une échéance de 2 à 3 ans paraît réaliste.

En cas de difficultés à tenir ces délais par un territoire, la recherche d'un portage alternatif (département...) pourrait être privilégié.

Dans ce cadre, l'État doit être en capacité de faire preuve de souplesse, pour ajuster là où c'est nécessaire le calendrier de mise en œuvre de certaines mesures. En particulier, dès lors que les territoires ont engagé les travaux d'élaboration des PPGD et CIA, **les délais de mise en place de la cotation ou le passage à la gestion en flux des contingents doivent pouvoir être adaptés** pour permettre aux démarches d'aboutir dans de bonnes conditions.

Proposition 25

Axe 10 – Alléger la réglementation relative à la gestion de la demande et des attributions

En complément des points déjà évoqués dans les propositions exposées ci-dessus, certains aspects de la réglementation doivent encore pouvoir évoluer afin de limiter la complexité du système et permettre aux organismes de mieux répondre à la diversité des besoins des ménages.

Proposition 25

Mieux répondre à la diversité des besoins des ménages en allégeant la réglementation

En particulier, la réglementation doit évoluer pour :

- assouplir les règles de sous-occupation, pour permettre de prendre en compte la diversité de la situation des ménages : recours au télé travail, accueil de personnes aidantes, arrivée de nouveaux enfants, familles recomposées...
- faciliter l'accueil des jeunes dans le parc social en rendant possible la signature de baux d'une durée limitée pour les jeunes en mobilité, en meublé, et le cas échéant en colocation (sur le modèle des baux « loi Molle » sans contraintes de localisation);
- alléger le rôle de la commission d'attribution dans le cas d'opérations de relogement liées à des démolitions (projets ANRU notamment...);
- assouplir les conditions de mise en œuvre de la colocation en prévoyant la possibilité de conclure des contrats distincts mais aussi un contrat unique entre les colocataires et le bailleur;
- autoriser la colocation en sous-location pour favoriser le logement de certains publics (exemple des colocations solidaires entre jeunes et réfugiés, des salariés en courte mission relogés dans le cadre de la convention signée entre l'Ush, Action Logement, Soli'Al et Pôle Emploi);
- faciliter le fléchage des attributions sur certains publics au sein de résidences neuves ou existantes (cf. article 109 de la loi Élan pour les jeunes, article 20 de la loi ASV pour les personnes âgées ou handicapées)...

Annexe

L'enregistrement de la demande - statistiques

MOYENNE NATIONALE

2016

Type du guichet enregistreur de la création	Nombre de demandes créées	% création
Autre réservataire	200 817	15,0 %
Action Logement	49 735	3,7 %
Bailleur	610 920	45,7 %
PGP	180 497	13,5 %
Représentant État	1 347	0,1 %
SPTA	294 560	22,0 %
Somme :	1 337 876	

2017

Type du guichet enregistreur de la création	Nombre de demandes créées	% création
Autre réservataire	187 342	13,8 %
Action Logement	82 499	6,1 %
Bailleur	544 479	40,2 %
PGP	231 403	17,1 %
Représentant État	1 048	0,1 %
SPTA	306 206	22,6 %
Somme :	1 352 977	

2018

Type du guichet enregistreur de la création	Nombre de demandes créées	% création
Autre réservataire	184 118	13,6 %
Action Logement	73 644	5,4 %
Bailleur	494 681	36,5 %
PGP	290 703	21,5 %
Représentant État	466	0,0 %
SPTA	311 037	23,0 %
Somme :	1 354 649	

2019

Type du guichet enregistreur de la création	Nombre de demandes créées	% création
Autre réservataire	244 826	17,9 %
Action Logement	65 485	4,8 %
Bailleur	398 025	29,2 %
PGP	343 962	25,2 %
Représentant État	410	0,0 %
SPTA	311 606	22,8 %
Somme :	1 364 314	

EN ÎLE-DE-FRANCE**2016**

Type du guichet enregistreur de la création	Nombre de demandes créées	% création
Autre réservataire	153 593	52,3 %
Action Logement	21 073	7,2 %
Bailleur	41 860	14,2 %
PGP	77 278	26,3 %
Représentant État	144	0,0 %
Somme :	293 948	

2017

Type du guichet enregistreur de la création	Nombre de demandes créées	% création
Autre réservataire	135 745	46,2 %
Action Logement	34 270	11,7 %
Bailleur	34 216	11,6 %
PGP	84 973	28,9 %
Représentant État	40	0,0 %
Somme :	289 244	

2018

Type du guichet enregistreur de la création	Nombre de demandes créées	% création
Autre réservataire	124 276	42,3 %
Action Logement	29 351	10,0 %
Bailleur	30 625	10,4 %
PGP	97 730	33,2 %
Représentant État	12	0,0 %
Somme :	281 994	

2019

Type du guichet enregistreur de la création	Nombre de demandes créées	% création
Autre réservataire	140 822	47,9 %
Action Logement	24 419	8,3 %
Bailleur	8 429	2,9 %
PGP	116 461	39,6 %
Représentant État	12	0,0 %
Somme :	290 143	

