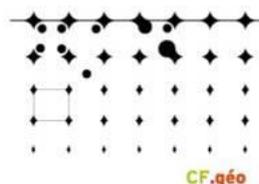


# Étude qualitative sur l'obligation d'attributions de logements sociaux situés en dehors d'un quartier prioritaire de la politique de la ville à des ménages modestes

JUIN 2021





## Table des matières

<b>SYNTHESE</b> .....	<b>5</b>
<b>1. Une réforme des attributions visant l'accès au logement social des plus fragiles et la mixité sociale : analyse bibliographique et rappel juridique</b> .....	<b>9</b>
1.1 Un parc social de plus en plus spécialisé, mais des difficultés d'accès au logement pour les ménages les plus fragiles.....	9
1.2 Une disposition fixant un taux plancher pour des attributions en faveur des ménages les plus modestes .....	11
1.3 Un double objectif d'accès au logement des ménages précaires et de rééquilibrage territorial	13
1.4 Une réforme qui n'atteint pas aujourd'hui ses objectifs .....	14
<b>2. Un cadre de mise en œuvre des politiques d'attribution encore en cours de consolidation</b> .....	<b>16</b>
2.1 Une nouvelle compétence pour les intercommunalités .....	16
2.2 Un nouvel objectif qui doit être approprié dans les politiques locales.....	17
2.3 Une capacité de suivi qui reste à construire .....	20
2.4 Une logique de progressivité dans l'atteinte de l'objectif qui perdure .....	21
<b>2. L'objectif relatif aux attributions hors QPV aux ménages du 1<sup>er</sup> quartile moins fortement investi que les autres objectifs relatifs aux attributions</b> .....	<b>23</b>
3.1 Un sentiment de concurrence entre les objectifs .....	23
3.2 Une plus forte mobilisation sur les objectifs prioritaires .....	24
3.3 L'articulation avec les objectifs de mixité sociale .....	25
<b>4. Une mise en œuvre de l'objectif qui dépend d'une évolution des pratiques des acteurs en charge des attributions</b> .....	<b>27</b>
4.1 Un objectif globalement porté par les bailleurs, moins pris en compte dans les pratiques des réservataires.....	27
4.2 Une évolution des pratiques «quotidiennes » des agents en charge des attributions qui nécessite un temps d'adaptation .....	28
4.3 Le développement d'action pour favoriser l'accès au logement des ménages à faibles ressources.....	30
<b>5. Une mise en œuvre de l'objectif différenciée en fonction des types de parc et des profils</b> .....	<b>33</b>
5.1 La configuration du parc influe sur la définition et la mise en œuvre de l'objectif .....	33
5.2 Des capacités différentes à attribuer selon les profils des ménages .....	34
<b>Fiche Annexe : Communauté urbaine d'Arras (CUA)</b> .....	<b>38</b>
<b>Fiche annexe : EPT Est Ensemble</b> .....	<b>46</b>
<b>Fiche annexe : Nantes Métropole</b> .....	<b>53</b>
<b>Fiche annexe : Toulouse Métropole</b> .....	<b>62</b>
<b>Fiche annexe : Troyes Champagne Métropole</b> .....	<b>71</b>
<b>Annexe : revue bibliographique</b> .....	<b>77</b>
<b>GLOSSAIRE</b> .....	<b>85</b>



## SYNTHESE

La loi Egalité et Citoyenneté (LEC) du 27 janvier 2017 prévoit qu'au moins 25% des attributions annuelles (baux signés) hors quartiers prioritaires des politiques de la ville (QPV) soient consacrées à l'accueil de demandeurs dont les ressources sont inférieures au seuil du 1<sup>er</sup> quartile<sup>1</sup> (25% des demandeurs ayant les ressources les plus faibles) ou à des personnes relogées dans le cadre des programmes de rénovation urbaine (NPNRU/ORCOD). Cette disposition vise à faciliter l'accès au logement social des ménages aux plus faibles ressources. Elle vise également un objectif de mixité sociale : augmenter l'accueil des ménages les plus modestes hors QPV, tout en contenant le taux d'accueil de ces mêmes ménages en QPV<sup>2</sup>. Si ce taux de 25% pouvait initialement être modulé dans les Convention intercommunale d'attribution (CIA), dans une logique d'atteinte progressive de l'objectif, la loi ELAN de 2018 a supprimé cette possibilité : l'objectif est désormais de 25% sur l'ensemble des territoires concernés.

Une étude de l'ANCOLS de 2020<sup>3</sup>, menée à partir des extractions du système national d'enregistrement de la demande (SNE), montre que seuls 10% des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) concernés par la réforme atteignaient ou dépassaient le taux de 25% d'attribution à des ménages du 1<sup>er</sup> quartile en 2019. Pour 36% des agglomérations, le taux d'attribution hors QPV à des ménages du 1<sup>er</sup> quartile est inférieur à 15%. Il faut toutefois noter que ces résultats n'intègrent pas les ménages relogés dans le cadre d'un projet de renouvellement urbain ou d'une Opération de requalification de copropriété dégradée (ORCOD).

### Des freins de différentes natures dans la mise en œuvre de l'objectif

À partir d'une analyse bibliographique, d'entretiens et d'études de cas, l'objectif de la présente étude était d'identifier et d'analyser les sources des difficultés pour atteindre cet objectif. Celle-ci révèle que les principaux freins sont liés à :

- **L'indicateur 1<sup>er</sup> quartile** : D'une part, il est jugé peu fiable par les acteurs locaux, car basé sur des éléments déclaratifs du SNE. Les ressources mensuelles sont en effet assez mal renseignées par les ménages lors de l'enregistrement de la demande (ou pas systématiquement réactualisées au renouvellement), et elles ne sont pas systématiquement contrôlées avant l'instruction de la demande. D'autre part, c'est un nouvel indicateur, différent de ceux utilisés jusqu'à présent par les acteurs en charge des attributions, à savoir le revenu fiscal de référence (RFR) à partir duquel sont calculés les différents plafonds de ressources HLM. De fait, il est encore peu approprié par les acteurs et les outils de suivi ne sont pas toujours adaptés (difficultés à identifier les ménages du 1<sup>er</sup> quartile, à suivre la réalisation des objectifs par bailleur et réservataire, ...), ce qui a pu ou peut freiner l'application de la mesure dans un premier temps. Des améliorations des outils sont toutefois en cours.
- **L'objectif 1<sup>er</sup> quartile** : Au-delà de l'indicateur, l'objectif même du premier quartile a pu poser question pour les acteurs locaux. Il y a des incompréhensions sur le sens de cette mesure : vise-t-elle une amélioration de la mixité sociale ou du droit au logement ? Dans une approche « accès au logement des personnes en difficulté », il est considéré par certains acteurs comme

<sup>1</sup> Par facilité de langage, on parlera de « ménages du 1<sup>er</sup> quartile » ou « d'objectif 1<sup>er</sup> quartile ».

<sup>2</sup> La loi est assortie d'une disposition propre aux attributions en QPV : au minimum 50% des attributions en QPV doivent être en faveur de ménages des quartiles 2, 3 et 4 en QPV (taux à déterminer dans la Convention Intercommunale d'Attribution).

<sup>3</sup> « Les attributions de logements sociaux en dehors d'un quartier prioritaire aux ménages demandeurs les plus modestes : bilan entre 2017 et 2019 », Ancols, 2020.

limité pour révéler les difficultés des demandeurs, l'approche étant uniquement sur les ressources. Par le jeu des priorités, il peut aussi contribuer à « exclure » des ménages à faibles ressources rencontrant pourtant d'importantes difficultés, notamment des demandeurs du 2<sup>ème</sup> quartile.

Dans une approche mixité sociale, c'est surtout l'articulation avec l'objectif de maximum 50% d'attribution en QPV à des ménages du 1<sup>er</sup> quartile, taux jugé trop élevé, qui est remis en cause. Les acteurs soulignent que l'enjeu est d'attirer des ménages des 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> quartiles dans ces quartiers.

- **L'occupation du parc social** : l'objectif 1<sup>er</sup> quartile est aussi interrogé par rapport à des enjeux territoriaux d'équilibre de l'occupation du parc social à l'échelle d'une agglomération. En effet, l'objectif peut conduire à fragiliser l'occupation du parc social, ce qui peut représenter un enjeu aussi bien dans des territoires comprenant un parc social très important (impact sur le profil socio-économique du territoire), que dans des communes ayant récemment engagé la production de logements sociaux, et dont les services d'accompagnement social sont encore peu développés. Sur certains secteurs, l'objectif peut également peser plus fortement sur un ou deux bailleurs ayant le plus de patrimoine à bas loyer, conduisant à renforcer les déséquilibres entre organismes HLM sur un même territoire.
- **La gouvernance** : Les instances de pilotage des politiques intercommunales d'attribution sont récentes dans la majorité des EPCI, voire en cours de mise en place. Le cadre de mise en œuvre des orientations et de suivi des objectifs n'est pas toujours stabilisé ou suivi d'effets, ce qui a également pu freiner le développement d'actions vis-à-vis des ménages du 1<sup>er</sup> quartile.
- **La déclinaison par acteur** : contrairement à l'objectif d'attribution aux ménages prioritaires [au titre du DALO et de l'article L441-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH)], défini par bailleur et par réservataire, l'objectif d'attribution hors QPV aux demandeurs du 1<sup>er</sup> quartile s'applique à l'échelle intercommunale, avec une déclinaison par bailleur devant être fixée dans la CIA. La responsabilité de l'atteinte de l'objectif 1<sup>er</sup> quartile est donc principalement portée par les bailleurs, même si les signataires de la CIA doivent s'engager pour y contribuer. À moins qu'il existe des dispositions spécifiques dans le cadre de la CIA, les réservataires n'ont pas de responsabilité directe pour la mise en œuvre de l'objectif « 1<sup>er</sup> quartile » sur leur contingent, ce qui limite de fait leur implication dans l'atteinte de l'objectif.
- **Les limites de l'offre** : L'objectif d'attribution aux demandeurs du 1<sup>er</sup> quartile révèle les difficultés d'accès au logement social des ménages à très faibles ressources, et ce quelle que soit la localisation de l'offre (en et hors QPV). Même en QPV, où les loyers sont globalement plus bas, les demandeurs du 1<sup>er</sup> quartile sont sous-représentés dans les attributions (14% d'attributions en QPV à des ménages du 1<sup>er</sup> quartile en Ile-de-France en 2019, selon le socle DRIHL). Les acteurs soulignent :
  - o D'une part, le problème de l'accessibilité économique d'une partie conséquente de l'offre. Les niveaux de loyers (en particulier dans le parc le plus récent), et les niveaux des charges sont le plus fréquemment cités comme freins identifiés. Même si la loi ELAN souligne la possibilité d'adapter la politique de loyer pour faciliter les attributions aux

ménages ayant les plus faibles ressources<sup>4</sup>, cette politique est encore peu mise en œuvre. L'ordonnance prévoit que les bailleurs engagés dans cette expérimentation peuvent appliquer à d'autres locataires entrants des loyers plus élevés, supérieurs aux plafonds de conventionnement APL en cours et dans la limite des loyers maximaux prévus pour les logements financés par des prêts locatifs sociaux. L'ensemble des baisses et hausses de loyers doit atteindre un équilibre financier général à l'issue de l'expérimentation.

- D'autre part, au-delà du loyer, la question des typologies et des localisations adaptées aux besoins des demandeurs du 1<sup>er</sup> quartile est aussi posée. Dans certains secteurs par exemple, les acteurs soulignent que les ménages du 1<sup>er</sup> quartile sont surtout des petits ménages, souvent des personnes seules, pour une offre de logement principalement familiale avec peu de T1 et des T2 trop chers pour ces personnes seules, l'APL ne permettant pas de couvrir dans ce dernier cas l'essentiel du loyer. Dans les secteurs tendus, les demandeurs du 1<sup>er</sup> quartile sont suffisamment nombreux, et avec des compositions familiales variées, pour que cet enjeu des typologies ne soit pas un frein à l'atteinte de l'objectif, mais les acteurs soulignent tout de même une forme « d'inégalité » dans l'accès au logement au sein même du premier quartile, avec de plus fortes difficultés pour les petits ménages ou à l'inverse les très grandes familles (enjeu de la disponibilité des T5/T6).

Les entretiens ont globalement révélé **une plus forte mobilisation des acteurs locaux sur les objectifs d'attribution aux ménages prioritaires**. D'une part, ces objectifs sont inscrits de plus longue date dans les politiques partenariales, dans le cadre du Plan Départemental d'Action pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées (PDALHPD) (et/ou accords collectifs, convention de délégation du contingent préfectoral), et de fait, appropriés par les acteurs locaux, voire mutualisés ou délégués aux bailleurs. D'autre part, ces objectifs sont déclinés par acteur des attributions tant aux bailleurs qu'aux réservataires, créant les conditions d'une mise en responsabilité de chacun.

En outre, alors que l'indicateur « ressources » peut être considéré par certains acteurs comme limité pour apprécier les difficultés de logement d'un ménage, l'objectif d'attribution aux ménages prioritaires renvoie à une approche plus globale de la situation des demandeurs, avec des instances ou des commissions dédiées examinant la situation du ménage, et pouvant également prendre en compte des situations d'urgence (ménages sans-abris, personnes victimes de violence, ...). La recherche de solutions de logements adaptés à des situations et des besoins qualifiés, voire à des demandeurs inscrits sur une « file active », en prévoyant d'éventuelles mesures d'accompagnement, s'avère plus mobilisatrice. Les ménages du 1<sup>er</sup> quartile n'étant pas toujours reconnus comme prioritaires au titre de l'article L441-1 du CCH, les acteurs locaux peuvent avoir le sentiment d'une concurrence entre objectifs. Par ailleurs, certains remontent des difficultés liées à des fluctuations d'une année sur l'autre des « priorités les plus prioritaires » (notamment sur le contingent préfectoral) : sortants d'hébergement, réfugiés, ...

Toutefois, si 40% des ménages prioritaires d'Ile-de-France relèvent du 1<sup>er</sup> quartile, leur part est de 24% parmi les attributaires prioritaires (socle DRIHL 2019). Ainsi, même dans le cas de ménages prioritaires qui font l'objet d'une attention particulière et d'objectifs portés par les réservataires, les ménages aux plus faibles ressources sont sous-représentés dans les attributions. Dans le cas de ces ménages, on peut noter de plus que l'instruction en vue de la labellisation a souvent conduit à une actualisation du

---

<sup>4</sup> « Les bailleurs peuvent adapter leur politique des loyers pour remplir les objectifs de mixité définis au présent article. » (article L441-1 du CCH).

dossier, les données de la demande et en particulier les ressources sont donc plus fiables que pour d'autres demandeurs.

Du fait des incertitudes sur la fiabilité de l'indicateur, de la nature même de ce dernier (critère de ressources) et de ses limites quant à contribuer à une politique d'accès au logement et de mixité, l'objectif 1<sup>er</sup> quartile est globalement vécu comme un objectif « statistique ». Il est de fait peu approprié par les acteurs locaux, la rédaction assez complexe de l'objectif dans la loi ne facilitant d'ailleurs pas sa compréhension. Une meilleure articulation entre objectifs, pour éviter une « superposition » et gagner en lisibilité, semble souhaitée par les acteurs de terrain, et faciliterait la mobilisation de l'ensemble des acteurs. En fonction du contexte local, il peut ainsi être pertinent que les demandeurs 1<sup>er</sup> quartile soient intégrés dans la définition des ménages prioritaires. La politique de rééquilibrage des attributions entre QPV et hors QPV peut faire référence aux demandeurs du 1<sup>er</sup> quartile mais aussi aux publics prioritaires. Tout comme l'objectif d'attributions aux publics prioritaires, l'objectif 1<sup>er</sup> quartile peut être décliné ou au moins suivi par bailleur et par réservataire. Enfin, l'approche « ressources » (portée par l'objectif 1<sup>er</sup> quartile) gagnerait à être plus large, en intégrant un suivi des demandes et des attributions pour chaque quartile de ressources.

### **Des évolutions en cours**

Des changements en cours laissent toutefois penser que le taux d'attribution aux demandeurs du 1<sup>er</sup> quartile devrait s'améliorer dans les prochaines années. D'une part, l'adaptation des outils de suivi devrait permettre de mieux repérer les ménages concernés et de suivre les attributions aux demandeurs du 1<sup>er</sup> quartile mais aussi aux ménages relogés des Programmes de Renouvellement Urbain (PRU). D'autre part, l'interfaçage entre le SNE et les fichiers fiscaux (dont l'échéance n'est pas encore arrêtée) devrait permettre de fiabiliser les ressources des ménages inscrites dans les fichiers de gestion, et ainsi de limiter les critiques relatives à la fiabilité de l'indicateur.

Avec la stabilisation des cadres de gouvernance, l'objectif d'attribution aux ménages du 1<sup>er</sup> quartile est ainsi peu à peu approprié aussi bien par les acteurs en charge des attributions que par les élus. La fiabilisation progressive des outils de suivi permet de moins remettre en question les analyses relatives aux taux d'attribution à ces ménages, et contribue à une prise de conscience sur la problématique d'accès au logement des ménages aux plus faibles ressources, pour lesquels il est très difficile de trouver une solution de logement dans le parc social en respectant un taux d'effort adéquat : même lorsque le montant du loyer est complètement couvert par l'APL, la question des charges reste un frein. Dans plusieurs agglomérations, cet objectif défini à l'échelle nationale a permis de faire émerger de nouveaux axes de réflexion dans les politiques locales, se traduisant par des actions très concrètes sur le financement d'une offre à bas loyer, l'accompagnement social des ménages, ou encore la fiabilisation des fichiers des demandeurs de logement social. La mise en place de ces actions prend nécessairement du temps. L'objectif d'attribution à des ménages du 1<sup>er</sup> quartile devra sans doute être évalué à plus longue échéance, afin de voir l'effet de l'évolution des pratiques sur les attributions et des mesures visant à favoriser l'accès au logement des ménages à faibles ressources, et ainsi mieux mesurer les difficultés qui persistent, et notamment analyser la situation des ménages pour lesquels il est plus particulièrement difficile de trouver des solutions de logement dans le parc social.

Dans les prochaines années, les politiques d'attribution vont encore connaître de profondes évolutions, à court terme avec la mise en place des dispositions de la loi ELAN notamment de la cotation et la généralisation de la gestion en flux. L'impact de ces mesures sur la capacité de mise en œuvre et de suivi des objectifs d'attribution reste à déterminer.

## 1. Une réforme des attributions visant l'accès au logement social des plus fragiles et la mixité sociale : analyse bibliographique et rappel juridique

Une analyse bibliographique a été réalisée pour rendre compte des principaux enseignements des études menées sur les difficultés d'accès au logement social des ménages les plus fragiles, et cerner les principaux questionnements posés autour des nouvelles obligations réglementaires sur les objectifs d'attributions aux plus modestes en dehors des quartiers de la politique de la ville (QPV). Elle repose sur plusieurs types de publication, principalement : les études d'impact des lois « Egalité et Citoyenneté » (LEC) et « Evolution du logement, de l'aménagement et du numérique » (ELAN), Etudes sur l'accessibilité du parc social ou le logement des ménages modestes (DRIHL, Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, FAP), Etudes sur les pratiques d'attribution (Lab'Urba) et d'autres études thématiques (ANCOLS, USH, ...). La liste détaillée des publications étudiées est en annexe.

### 1.1 Un parc social de plus en plus spécialisé, mais des difficultés d'accès au logement pour les ménages les plus fragiles

Différentes études ont montré une augmentation de la part de personnes vivant sous le seuil de pauvreté dans le parc social depuis un certain nombre d'années. En Île-de-France par exemple, le taux de pauvreté dans le parc social est passé de 32 % en 1988 à 40 % en 2013, selon l'enquête Logement de 2013<sup>5</sup>. Le recul de la fonction sociale du parc privé et la réduction des formes marginales d'habitat semblent aller de pair avec une plus grande spécialisation sociale du parc HLM, entendu comme le fait que le parc social perd sa vocation généraliste pour se spécialiser vers les ménages les plus pauvres. Les phénomènes de précarité se concentrent dans les centres urbains (habitat ancien) mais aussi dans les ex - Zones Urbaines Sensibles (ZUS), où la part des personnes vivant sous le seuil de pauvreté est près de trois fois plus élevée que dans le reste du territoire national. Ainsi, le parc social apparaît de plus en plus comme « le seul en capacité d'offrir un logement décent aux ménages pauvres et modestes »<sup>6</sup>. Cela est corrélé avec l'augmentation de la pression de la demande sur les logements sociaux, et questionne alors la vocation du parc social qui oscille entre l'accueil des ménages très modestes, et une fonction sociale plus large, permettant de répondre aux exigences de mixité sociale. Ce double enjeu se traduit par une diversité de critères et d'objectifs d'attribution.

Les associations de solidarité pour le logement relèvent un paradoxe important selon lequel, dans un parc social où il y a de plus en plus de ménages occupants à faibles ressources (précarisation des occupants<sup>7</sup>), les difficultés à accéder à ce parc pour une grande partie des demandeurs à faibles ressources se sont accentuées<sup>8</sup>

Par ailleurs, des disparités d'accès au logement selon les conditions de ressources du candidat et ses conditions antérieures de logement sont constatées. Le rapport inter-associatif sur les difficultés d'accès au parc social des ménages à faibles ressources propose

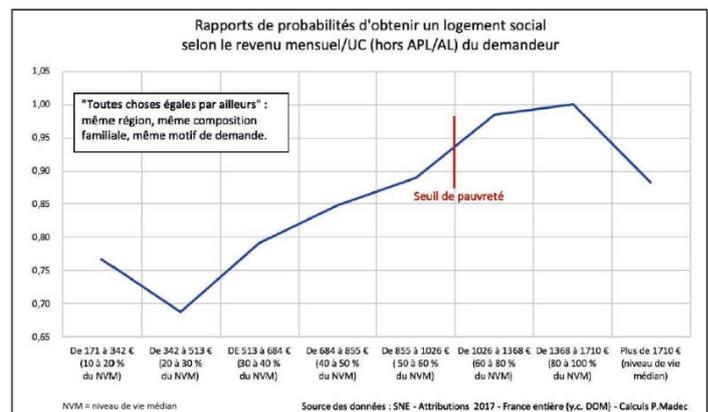
<sup>5</sup> *L'accès au logement social des ménages à bas revenus en Île-de-France : quelles solutions*, Synthèse d'une rencontre inter-associative, 2017

<sup>6</sup> *Pauvreté, exclusion et logement, bilan des études et recherches*, René Ballain, Les travaux de l'observatoire, 2003

<sup>7</sup> En Île-de-France par exemple, le taux de pauvreté dans le parc social est passé de 32 % en 1988 à 40 % en 2013, selon l'enquête Logement de 2013 (*L'accès au logement social des ménages à bas revenus en Île-de-France : quelles solutions*, Synthèse d'une rencontre inter-associative, 2017)

<sup>8</sup> *Les difficultés d'accès au parc social des ménages à faibles ressources*, Rapport Inter-associatif, juin 2020

une approche statistique mesurant l'effet du revenu par UC sur le taux d'attribution<sup>9</sup> « toutes choses égales par ailleurs », à l'aide d'une régression logistique. Celle-ci a permis d'établir des rapports de probabilités d'attribution par tranche de niveau de vie. Ainsi, pour un demandeur ayant un revenu par UC compris entre 20 à 30% du niveau de vie médian (340 à 510€/UC/mois hors APL), l'odd-ratio (probabilité de se voir attribuer un logement, divisée par celle de ne pas se voir attribué de logement) est plus faible de 30%, toutes choses égales par ailleurs, que pour un ménage ayant un revenu par UC compris entre 80% et 100% du niveau de vie médian (1 370€ à 1 710€/UC/mois hors APL).



*Courbe de régression logistique représentant la probabilité d'obtenir un logement social selon le revenu par UC du demandeur par rapport à la catégorie de référence (80 à 100% du niveau de vie médian).*

Les écarts de taux d'attributions selon les niveaux de revenus des demandeurs sont importants. En Île-de-France, en 2016, le niveau moyen des revenus des demandeurs était de 1 280€ / UC alors que celui des ménages s'étant vu attribuer un logement social était de 1 467€. Cette différence révèle un accès au logement social plus difficile pour les plus modestes<sup>10</sup>. Les acteurs de l'insertion par le logement soulignent ainsi que les blocages de l'accès au logement social demeurent. À titre d'exemple, Emmaüs Solidarité estime que 30 % des ménages hébergés dans ses CHR relèvent d'un logement autonome<sup>11</sup>.

Dès lors, certaines études s'intéressent aux mécanismes d'exclusion à l'œuvre dans le système d'attribution. Toujours dans le rapport inter-associatif précité<sup>12</sup>, une enquête a été menée auprès de ménages à faibles ressources afin de caractériser leurs difficultés pour accéder au logement social et d'en expliquer les raisons<sup>13</sup>. L'enquête révèle le caractère multidimensionnel de ces difficultés. Avant la CAL, ces mécanismes d'exclusion relèvent du « non-recours des ménages au dépôt d'une demande ou la non-identification de certains ménages invisibles parmi l'ensemble des demandeurs, de l'hétérogénéité des pratiques de désignation des demandeurs selon les territoires, et d'un système de priorisation qui est saturé et met en concurrence les demandeurs ». Au moment de la CAL, il s'agit plus « de la rigidité et de la variation des critères utilisés pour apprécier la solvabilisation d'un ménage ». La question de la solvabilité se pose alors différemment selon la nature, le montant, la stabilité et la pérennité des ressources des ménages. Le rapport note que la vulnérabilité économique de ces ménages est parfois renforcée par d'autres difficultés et n'est donc pas l'unique frein à l'accès au parc social. Le travail d'enquête réalisé, à partir de ces entretiens, a permis de révéler que si l'absence ou la faiblesse des ressources peut effectivement être un frein, faute d'offre adaptée, cela peut parfois être un prétexte pour masquer un autre motif de refus, lié à d'autres problématiques du ménage, à son parcours (etc.).

Toujours à propos de cet échantillon de ménages à faibles ressources, plus de la moitié des ménages n'ont pas eu de proposition de logement et n'ont jamais été présentés en CAL. Plusieurs facteurs sont identifiés par les professionnels interrogés, comme ayant un impact négatif sur le traitement de la demande de ces ménages : antécédents locatifs, type de logements demandé, refus antérieurs du

<sup>9</sup> Taux d'attribution : rapport entre les attributaires de l'année N et la somme des demandeurs à la fin de l'année et des attributaires de cette même année.

<sup>10</sup> L'égalité d'accès au logement social à l'épreuve des territoires, Défenseur des Droits-CGET-PUCA, mars 2016

<sup>11</sup> L'accès au logement social des ménages à bas revenus en Île-de-France : quelles solutions?, Synthèse de rencontre associative (FAPIL, FAS IDF, Fondation Abbé Pierre), février 2017

<sup>12</sup> Les difficultés d'accès au parc social des ménages à faibles ressources, Rapport Inter-associatif, juin 2020

<sup>13</sup> L'échantillon a été élaboré à partir d'un questionnaire à quatre-vingt-seize ménages à faibles ressources identifiés par des salariés et des bénévoles des structures, qui les accompagnent dans l'accès au parc social.

ménage, problèmes de santé, blocage juridique ou administratif, origine ethnique du ménage, ou non-résident de la commune demandée.

L'étude du bureau d'étude FORS sur « Les ménages aux portes du logement »<sup>14</sup> relève plusieurs types de mécanismes bloquant l'accès au logement ou le maintien dans le logement des ménages. Parmi eux, une forte inadéquation entre les réponses que les différents dispositifs sont en capacité de proposer et les besoins et attentes des ménages : temporalités des dispositifs d'aides, délais d'attente, **un système d'attribution de logements sociaux conditionné par l'offre et non les besoins des ménages**, ou juxtaposition des priorités et des dispositifs.

#### **Focus : Un enjeu sur l'accessibilité financière du logement social et sa répartition sur les territoires**

Selon un rapport de 2015<sup>15</sup>, 70% des loyers des logements sociaux neufs se trouvent au-dessus des plafonds de l'APL et le PLAI ne représente que 20% des nouveaux logements financés (ce taux a tout de même évolué : plus de 30% des logements financés en 2019 sont en PLAI<sup>16</sup>). La déconnexion entre le besoin de logements à bas loyers et la production dans certaines communes, dépendent de stratégies de peuplement menées par les élus<sup>17</sup>. En effet, produire des logements de type PLS ou avec des superficies augmentant le loyer, assure d'avoir un contrôle sur le profil des futurs locataires.

De plus, le Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées relève que les opérations de rénovation urbaine avec démolition de grands ensembles de logements sociaux ont atteint leur objectif de « déconcentration » dans certains territoires mais au prix d'une réduction globale de l'offre de logements accessibles aux populations modestes. En 2018, 41% des logements du parc social ont un loyer qui dépassent d'au moins 5% les loyers couverts par l'APL (35% des PLAI et 73% des PLUS)<sup>18</sup>.

A noter toutefois que les bailleurs n'ont toutefois pas l'obligation de louer un logement au plafond, et peuvent réaliser des péréquations, ou plus simplement des baisses de loyers ciblées lors des relocations, notamment si une partie de leur parc est déjà amortie. En outre, l'accessibilité du parc est une préoccupation forte de la LEC, qui propose de « substituer aux loyers maximaux des conventions relatives à l'aide personnalisée au logement (APL) de nouveaux loyers plafonds et en subordonnant l'éventuel passage à de nouveaux loyers plafonds au respect d'objectifs de mixité sociale »<sup>19</sup>. Mais cette possibilité de « remise en ordre des loyers » a été peu mise en œuvre.

## 1.2 Une disposition fixant un taux plancher pour des attributions en faveur des ménages les plus modestes

### **De la loi ALUR à la loi ELAN : mise en place d'un nouveau cadre des politiques d'attribution**

Avant la loi ALUR, les politiques locales de l'habitat intégraient rarement la dimension « attributions des logements sociaux ». Si des orientations locales d'attribution et des objectifs étaient définis, ceux-ci étaient fixés dans le cadre des Plans départementaux d'actions pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD), à travers des accords collectifs et/ou conventions de gestion du contingent préfectoral. Ces objectifs étaient négociés localement et ciblaient des profils de ménages en difficulté d'accès au logement, en cohérence avec les orientations

<sup>14</sup> *Les ménages aux portes du logement*, FORS, 2014

<sup>15</sup> *Avis concernant la mise en œuvre de la mixité sociale*, Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées, Février 2015

<sup>16</sup> *Bilan 2019 des logements aidés*, Ministères transition écologique et cohésion des territoires,

<sup>17</sup> « *Un peuplement de qualité* », *Mise en œuvre de la loi SRU dans le périurbain résidentiel aisé et discrimination discrète*, Fabien Desage, 2016

<sup>18</sup> *Rapport sur l'état du mal-logement en France*, Fondation Abbé Pierre, 2020

<sup>19</sup> *Étude d'impact du projet de loi « Égalité et citoyenneté »*, Assemblée nationale, avril 2016

d'attribution de la politique nationale du logement (précisées dans le code de la construction et de l'habitation) :

*« L'attribution des logements locatifs sociaux participe à la mise en œuvre du droit au logement, afin de satisfaire les besoins des personnes de ressources modestes et des personnes défavorisées. L'attribution des logements locatifs sociaux doit notamment prendre en compte la diversité de la demande constatée localement ; elle doit favoriser l'égalité des chances des demandeurs et la mixité sociale des villes et des quartiers, en permettant l'accès à l'ensemble des secteurs d'un territoire de toutes les catégories de publics éligibles au parc social, en facilitant l'accès des personnes handicapées à des logements adaptés et en favorisant l'accès des ménages dont les revenus sont les plus faibles aux secteurs situés en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville. » (article L441 du CCH)*

#### **Politiques de l'habitat et politique d'attribution : les principales dates préalables à la LEC**

Premières lois de décentralisation : 1982-83

*Transfert de la compétence urbanisme aux communes et priorités en matière d'habitat (1<sup>ers</sup> PLH)  
Transfert de l'action sociale aux départements*

Politique sociale du logement : Loi Besson 1990, LOV 1991, Pacte de relance pour la ville 1996, Loi 1998 relative à la lutte contre les exclusions, Loi solidarité et renouvellement urbain en 2000

*Développement de la politique sociale du logement (PDALPD et FSL) et du PLH  
Obligation de 20%, puis 25% de logements sociaux pour les communes*

Renforcement des politiques locales de l'habitat - LRL 2004 et ENL 2006

*Délégation conventionnelle des aides à la pierre  
Obligation pour les EPCI d'élaborer un PLH (durée de 6 ans)*

Droit au logement opposable - Loi DALO 2007

*Etat garant du droit au logement, mobilisation du contingent préfectoral pour les ménages prioritaires*

Mobilité dans le parc social et opérationnalité du PLH - Loi MOLLE 2009

*Baisse des plafonds de ressources HLM, suppression du droit au maintien dans les lieux, augmentation du Supplément de Loyer Solidarité  
Conventions d'utilité sociale  
Mise en place du Numéro Unique pour la demande de logement social*

Transparence des attributions et Conférences intercommunales du logement - Loi ALUR et Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine - 2014

*Dossier unique de demande pour tous les réservataires  
Réactivation des Conférences intercommunales du logement  
Transparence des attributions et Conférences intercommunales du logement  
Convention intercommunale relative aux attributions et au relogement dans le cadre des contrats de ville*

Depuis la loi ALUR de 2014, les lois successives relatives à la politique du logement ont initié une réforme en profondeur de la politique d'attribution, en affirmant un pilotage intercommunal et en généralisant la mise en place des conférences intercommunales du logement (CIL), dont les objectifs doivent être déclinés dans des conventions intercommunales d'attribution (CIA). Dans ce cadre, la Loi Égalité et Citoyenneté (LEC) du 27 janvier 2017 a introduit un nouvel objectif d'attribution de logements sociaux aux ménages les plus modestes : **25% des attributions annuelles (baux signés) hors QPV ou secteurs assimilés<sup>20</sup> doivent être consacrées à l'accueil des demandeurs du 1<sup>er</sup> quartile (quart des demandeurs ayant les ressources les plus faibles, mesurées à l'échelle de l'EPCI) ou à des ménages relogés dans le cadre d'une opération de renouvellement urbain.** La CIL est l'instance de

<sup>20</sup> « Pendant une période de six ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, les quartiers classés en zones urbaines sensibles qui n'ont pas été classés en quartiers prioritaires de la politique de la ville » (Art.L441-1 du code de la construction et de l'habitation).

suivi des objectifs d'attributions de logements sociaux, et le préfet pourra se substituer aux bailleurs en cas de non-respect de l'objectif global

D'après l'étude d'impact de la LEC, les pratiques en matière d'attribution de logements se traduisent par une tendance constante à l'accroissement de la proportion de ménages à faibles revenus dans les quartiers qui en comportent déjà une proportion importante : « la disposition doit permettre que ces ménages aient plus aisément accès à des quartiers majoritairement occupés par des ménages aux ressources plus élevées, quartiers pouvant être plus attractifs ».

### **Une application qui concerne la très grande majorité du parc social**

Cette nouvelle disposition ne s'applique pas sur l'ensemble du territoire national mais cible les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) ou les Etablissements Publics territoriaux (EPT)<sup>21</sup> concernés par la réforme de la gestion de la demande et des attributions, à savoir : les EPCI tenus de se doter d'un Programme Local de l'Habitat (PLH), ou ayant la compétence en matière d'habitat et au moins un quartier prioritaire de la politique de la ville ; les EPT de la Métropole du Grand Paris, Paris et la Métropole de Lyon (article 70 de la LEC).<sup>22</sup>.

La réforme concerne alors 415 EPCI/EPT (sur un total de 1 258 EPCI existants au 1<sup>er</sup> janvier 2019)<sup>23</sup>, concentrant 90 % du stock total de logements sociaux loués avec un contrat de location ou proposés à la location et 87 % des logements ayant été disponibles à la location courant 2018. Ces intercommunalités rassemblent un panel de contextes locaux bien distincts.

Selon le caractère tendu ou non du marché du logement, selon le niveau de pression de la demande, la part de logements sociaux dans l'agglomération et hors QPV, ou encore selon le financement des logements existants (et en lien avec le niveau des loyers), l'effort pour atteindre l'objectif n'est pas le même pour tous. Pour tenir compte de ces disparités locales, la LEC prévoyait que le taux de 25% des attributions à des ménages du 1<sup>er</sup> quartile hors QPV puisse être modulé dans le temps. La loi ELAN de fin 2018 a supprimé cette possibilité.

### 1.3 Un double objectif d'accès au logement des ménages précaires et de rééquilibrage territorial

La fixation d'un taux minimum d'attribution à des ménages modestes en dehors d'un quartier prioritaire, tel que prévu dans la loi, relève de plusieurs objectifs :

- Assurer un accueil équitable des demandeurs et mettre fin aux pratiques conduisant à exclure des personnes modestes de quartiers attractifs ;
- Contrer les processus de spécialisation sociale des QPV et contribuer à un rééquilibrage de l'occupation sociale entre QPV et hors QPV.

Ce nouvel objectif réglementaire recouvre ainsi deux axes :

- Mobiliser une offre de logements hors QPV pour le quart des demandeurs du 1<sup>er</sup> quartile, à hauteur de ce qu'ils représentent dans la demande ;
- Favoriser le relogement hors QPV des ménages logés dans les immeubles promis à la démolition.

---

<sup>21</sup> Les EPT sont propres à la Métropole du Grand Paris et sont un échelon administratif entre l'EPCI (en l'occurrence la Métropole du Grand Paris) et les communes.

<sup>22</sup> *Étude d'impact du projet de loi « Égalité et citoyenneté »*, Assemblée nationale, avril 2016

<sup>23</sup> *Les attributions de logements sociaux en dehors d'un quartier prioritaire aux ménages demandeurs les plus modestes : bilan entre 2017 et 2019*, ANCOLS

Une deuxième obligation réglementaire vise à limiter le nombre d'attributions en QPV à des ménages du 1<sup>er</sup> quartile, avec un taux minimum de 50% des attributions aux autres quartiles. **Le rééquilibrage territorial et l'amélioration de la mixité sociale sont donc des objectifs à part entière de la réforme des attributions.**

#### 1.4 Une réforme qui n'atteint pas aujourd'hui ses objectifs

En 2016, le taux d'attribution à des ménages du 1<sup>er</sup> quartile hors QPV était de 18,7% pour la France entière<sup>24</sup>. Toutefois, une part importante des attributions aux ménages du 1<sup>er</sup> quartile n'étaient pas localisées dans les territoires concernés par la mesure. En se limitant à ces seuls territoires, le taux est de 17,5%.

Les analyses menées par l'ANCOLS sur le bilan des attributions aux ménages du 1<sup>er</sup> quartile hors QPV de 2017 à 2019<sup>25</sup> montrent que le taux des 25% n'est atteint que dans 10% des EPCI/EPT concernés en 2019. Au niveau national, le taux d'attribution aux ménages du 1<sup>er</sup> quartile hors QPV est de 14% en 2018, et de 16% en 2019. Pour 68% des EPCI/EPT, le taux d'attribution hors QPV aux ménages du 1<sup>er</sup> quartile a malgré tout augmenté entre 2018 et 2019.

Enfin, il faut noter que les ménages relogés dans le cadre d'un PRU doivent être pris en compte dans l'objectif de 25% d'attributions hors QPV. Toutefois, ils ne sont pas encore intégrés dans les résultats, ces données n'étant pas encore fiabilisées.

Le bilan de l'ANCOLS sur les attributions aux demandeurs du 1<sup>er</sup> quartile en dehors d'un quartier prioritaire indique que les territoires en zones tendues sont ceux qui sont le plus éloignés du seuil : en zone A ou A bis, 1 seul EPCI/ EPT sur 56 atteint le taux de 25%, soit moins de 2%. En zone B1, 5% des EPCI ont un taux d'attribution de logements hors QPV aux ménages du 1<sup>er</sup> quartile supérieur à 25%. Les territoires situés en zones moins tendues présentent des taux plus élevés : 11% des EPCI en zone B2 et 15% en zone C atteignent le seuil des 25%, contre 10% sur l'ensemble.

Concernant l'objectif de 50% des attributions aux demandeurs des autres quartiles en QPV, ce dernier est quant à lui atteint : 75% des attributions en QPV-en 2019.

Tableau 1 – Taux d'attribution aux ménages les plus modestes (hors relogements dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain) en 2017, 2018 et 2019 dans les territoires concernés

Taux d'attribution de logements hors QPV aux ménages les plus modestes	2017	2018	2019
Au niveau national	16,5 %	14,0 %	15,5 %
Moyenne	18,9 %	16,0 %	16,9 %
Médiane	17,6 %	15,5 %	16,3 %

Source : Note bilan 1<sup>er</sup> quartile hors QPV, ANCOLS, étude sur les taux réalisés d'attribution aux ménages du 1<sup>er</sup> quartile hors QPV sur les territoires nationaux concernés.

Note de lecture : en 2017, le taux de logements attribués à des ménages du premier quartile était de 16,5 % sur l'ensemble des territoires concernés par le dispositif. Le taux moyen par EPCI était de 18,9% et la médiane de 17,6%. L'écart entre le chiffre total et la moyenne s'explique par le fait que dans le second cas, il s'agit de la moyenne entre EPCI, chaque EPCI comptant pour une observation.

<sup>24</sup> Étude d'impact du projet de loi « Egalité et citoyenneté », Assemblée nationale, avril 2016 (sur l'ensemble des EPCI par région)

<sup>25</sup> Note bilan 1<sup>er</sup> quartile hors QPV, ANCOLS, étude sur les taux réalisés d'attribution aux ménages du 1<sup>er</sup> quartile hors QPV sur les territoires nationaux concernés.

### **Des propositions des associations pour favoriser l'application du taux d'attribution réglementaire**

Toujours dans le même rapport inter-associatif de juin 2020 sur l'accès au logement social des ménages à faibles ressources, cinq dispositions sont formulées pour préciser la réglementation des 25% d'attributions à des ménages du 1<sup>er</sup> quartile hors QPV et ex-ZUS afin d'atteindre plus rapidement l'objectif fixé par la loi :

- Elargir la règle aux réservataires (la responsabilité du respect de l'obligation incombe aujourd'hui seulement au bailleur).
- Instaurer le droit pour le bailleur, de présenter des candidats du 1<sup>er</sup> quartile en lieu et place du réservataire tant que l'objectif des 25% n'est pas atteint.
- Veiller au respect de l'article L.441-1 du CCH énonçant que le Préfet, à défaut d'atteinte de l'objectif par le bailleur, « procède à l'attribution aux publics concernés du nombre de logements restant à attribuer sur les différents contingents ». Cette disposition ne relève pas de la libre appréciation du Préfet, mais bien d'une obligation.
- Effectuer un suivi plus complet que celui de l'atteinte ou non de l'objectif. Les CIA doivent prendre en compte la règle des 25 % et assurer une évaluation annuelle de la règle, qui pourrait fournir les taux d'attribution au premier quartile avec bail signé hors QPV par commune, bailleur, et désignataire, ainsi que les orientations opérationnelles pour remédier aux difficultés constatées. Le rapport serait communicable au public sur simple demande faite au Président de l'EPCI pour faciliter la bonne information sur l'offre et sur les voies d'accès au logement pour les demandeurs à faibles revenus.
- Imposer des pénalités financières aux bailleurs et réservataires si la règle n'est pas respectée, et affecter ces pénalités à un fonds d'aide aux politiques sociales des bailleurs.

D'autres propositions sont formulées pour améliorer ou garantir l'accès au logement des ménages à faibles ressources, parmi elles : revaloriser les APL, maîtriser le coût des charges, évaluer les expériences de recompositions des loyers du parc social, expérimenter la quittance adaptée aux ressources du ménage, fiabiliser l'outil de gestion de la demande de logement social, mobiliser la vacance et l'offre privée, ou mettre en place un indicateur annuel de progrès dans l'accès au logement des plus démunis.

Pour mieux comprendre les freins dans l'application de l'« objectif 1<sup>er</sup> quartile », mais aussi identifier des points d'appui et leviers pour l'atteindre, des entretiens ont été menés d'une part avec des acteurs nationaux, et d'autre part sur cinq agglomérations représentatives d'une diversité de contextes territoriaux :

- Communauté urbaine d'Arras
- Etablissement public territorial d'Est Ensemble
- Nantes Métropole
- Toulouse métropole
- Communauté d'agglomération Troyes Champagne Métropole

Les parties suivantes du rapport rendent compte des enseignements des entretiens menés. Une présentation plus détaillée par territoire est présentée en annexe.

## 2. Un cadre de mise en œuvre des politiques d'attribution encore en cours de consolidation

### 2.1 Une nouvelle compétence pour les intercommunalités

- **De nombreuses agglomérations où le cadre de la politique d'attribution a été long à mettre en place**

Si certains EPCI avaient d'ores et déjà engagé des réflexions sur les attributions, il s'agit pour une majorité d'intercommunalités d'une compétence récente, qui concerne un sujet resté à la main des communes. Ce transfert de la politique d'attribution n'est pas sans poser de difficultés, tant les communes étaient attachées à cette compétence, mais aussi parce que les EPCI ne sont pas ou que très marginalement réservataires. Sur plusieurs sites étudiés (Nantes, Arras, ...), l'EPCI est réservataire du fait de sa compétence « aide à la pierre », mais a rétrocédé la gestion du contingent aux communes.

Pour de nombreux territoires, cette compétence nouvelle suppose d'aborder des sujets délicats et ne faisant pas nécessairement consensus, ce qui explique dans de nombreux cas un temps assez long de mise en place du cadre des politiques d'attribution : l'initiative de l'élaboration de documents cadre ou de la mise en place d'une nouvelle instance nécessite un mandat des élus communaux et la définition préalable d'une stratégie de la collectivité au regard des enjeux posés (gestion de la demande, équité de traitement, droit au logement, mixité sociale, ...). Cela est d'autant plus vrai que les réformes se sont succédé rapidement. Au-delà de ces enjeux politiques, un temps « technique » est également à prendre en compte, en particulier la réalisation de diagnostics.

La petite couronne en Ile-de-France constitue un exemple particulier de cette complexité en termes de gouvernance : les Etablissements Publics Territoriaux (EPT), créés en 2016, ont pu mettre du temps à définir leurs compétences. Dans une grande partie de ces EPT, caractérisés de plus par une forte tension sur le logement, les CIL ont rarement été mises en place avant 2018. La concertation sur le sujet a également été plus complexe en raison de l'enjeu d'articulation avec la Métropole du Grand Paris, chargée de l'élaboration du Plan Métropolitain de l'Habitat et de l'Hébergement (PMHH), tandis que les travaux dans le cadre de la CIL doivent être mis en place par les EPT en partenariat avec l'État.

- **Un cadre de mise en œuvre des politiques d'attribution qui paraît très contraint, ce qui peut freiner le portage politique de ces objectifs**

Les obligations réglementaires concernant les attributions de logements sociaux qui s'imposent aux acteurs des politiques locales se sont multipliées. Les marges de manœuvre des collectivités sont restreintes : concernant les objectifs réglementaires, il s'agit principalement de pouvoir moduler territorialement les objectifs, et de fixer le seuil minimal d'accueil des ménages des 2<sup>ème</sup>, 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> quartiles en QPV. Le champ d'exercice de la compétence locale s'inscrit donc dans un cadre contraint qui pourra paraître :

- décalé et « technocratique » pour des intercommunalités déjà très avancées sur l'enjeu de l'accès au logement des plus défavorisés,
- très encadré et peu mobilisateur pour les intercommunalités moins matures.

Dans tous les cas, **le risque est celui de collectivités considérant qu'elles ont plus en charge la mise en œuvre d'une politique nationale que de la définition d'une politique locale**. Certaines collectivités indiquent ainsi avoir le sentiment de devoir « *appliquer une politique conçue par et pour Paris* », peu adaptée à leur contexte, ce qui limite la mobilisation pour l'atteinte de l'objectif. Par ailleurs, de l'avis des personnes interrogées, la rédaction même de l'objectif dans la loi, qui s'avère très technique, ne favorise pas son appropriation par les acteurs locaux, notamment les élus.

Ce sentiment a pu être renforcé à l’occasion des évolutions apportées par la loi ELAN, qui a supprimé la possibilité de modulation locale du taux d’attribution hors QPV en faveur des ménages du 1<sup>er</sup> quartile pour renforcer la prise en compte de la mixité sociale.

. Pour les EPCI s’étant engagés dans la mise en place des CIL dès 2016/2017, les objectifs relatifs au premier quartile avaient été élaborés dans une logique de progressivité. Par exemple, à Nantes métropole, la convention intercommunale d’équilibre territorial fixait des paliers d’atteinte de l’objectif dans une temporalité basée sur les CUS (6 ans) : 22% en 2024 pour aller vers 25% en 2030. Cette mise en œuvre progressive avait été justifiée par la nécessité de produire au préalable une offre à bas loyer hors QPV. Nantes métropole avait mis en avant cette approche dans le cadre du « club des EPCI volontaires » animé par le ministère du logement pour échanger avec les EPCI sur la réforme. La modification induite par la loi ELAN a pu impacter les négociations en cours, et a rendu nécessaire la révision des documents partenariaux sur les attributions. Sur ce territoire, la logique de progressivité avait été partagée avec les services départementaux de l’Etat, dont le positionnement dans les négociations a dû évoluer avec le changement de réglementation. Ces évolutions ont ainsi généré de nombreux débats ayant freiné la mise en œuvre de la politique.

Plus généralement, la disparition des capacités d’adaptation du taux et de délais pour atteindre l’objectif ont plutôt eu un effet contre-productif. Ils sont intervenus à un moment d’élaboration d’objectifs concertés et phasés d’atteinte de l’objectif, « *et ont fortement démobilisés les intercommunalités engagées dans cette logique* ». Cette application immédiate de l’objectif a généré l’idée d’un « *objectif qui ne sera atteint pas personne, et sans effets* ». Cette évolution a d’ailleurs fait suite à plusieurs CIA validées avec minoration du taux et/ou délais d’atteinte de l’objectif dont la pertinence et la logique n’étaient pas toujours avérées, ce qui révèle moins un défaut des collectivités qu’une incapacité des services de l’Etat déconcentrés à se donner (ou appliquer) une doctrine claire sur ces dérogations.

En octobre 2020, sur 462 EPCI/EPT concernés par la réforme, le ministère du logement avait identifié 97 EPCI ayant effectivement signé leur CIA, et 28 pour lesquels la signature était imminente. **Dans une majorité d’intercommunalités, le cadre d’application des politiques d’attribution était donc encore en cours d’élaboration sur l’année 2019.**

## 2.2 Un nouvel objectif qui doit être approprié dans les politiques locales

- **Des réticences liées au choix de l’indicateur**

Le formulaire de demande de logement social comprend deux principaux champs liés aux ressources :

- Des informations sur le revenu fiscal de référence des années n-1 et n-2
- Des informations sur les ressources mensuelles nettes avant impôt (salaires, pensions, aides sociales – hors APL).

**Le revenu fiscal de référence est plus majoritairement utilisé pour fixer des objectifs d’attribution ou de rééquilibrage de l’occupation sociale.** Il s’agit d’un indicateur qui :

- s’applique pour le ménage (pas de calcul « par UC<sup>26</sup> » à réaliser) ;

---

<sup>26</sup> Unité de Consommation (UC) : définie par l’Insee, cette échelle d’équivalence vise à pouvoir comparer les niveaux de vie de ménages de taille ou de composition différente et prenant entre autres en comptes que certaines dépenses ne dépendent pas linéairement du nombre de personnes dans le ménage. L’électroménager en est un bon exemple : en moyenne un ménage possède une machine à laver. Ce faisant, l’Insee considère que le premier adulte du ménage vaut 1, le second ou toute personne de plus de 14 ans 0,5 et tout enfant de moins de 14 ans 0,3.

- est jugé plus stable que les ressources mensuelles (« lissage » dans le temps pour des personnes au ressources mensuelles variables, comme les intérimaires par exemple), et pouvant être contrôlé par une seule pièce justificative (revenu d'imposition) ;
- est utilisé pour déterminer l'éligibilité par rapport aux plafonds HLM, mais aussi le seuil de pauvreté. Il est ainsi fortement utilisé dans les analyses locales sur l'occupation du parc social. C'est également la référence prise en compte pour déterminer les QPV<sup>27</sup>.

Par ailleurs, l'arrêté relatif au seuil du 1<sup>er</sup> quartile de l'année est généralement publié en cours d'année N (fin du 1<sup>er</sup> semestre), contrairement au décret relatif aux plafonds de ressources HLM, plutôt publié en fin d'année N-1.

*Evolution du seuil du 1<sup>er</sup> quartile (€/UC) sur les sites considérés dans l'étude*

**Le choix d'un indicateur fondé sur les ressources mensuelles du ménage a suscité des oppositions** : le critère de revenu mensuel est avant tout déclaratif, souvent mal renseigné dans les fichiers de la demande, particulièrement pour les demandes déposées en ligne.

Les corrections apportées au mode de calcul, notamment sur la prise en compte des demandeurs dont les ressources sont indiquées à « 0 », ont pu fortement faire varier les seuils du premier quartile d'une année à l'autre (voir tableau ci-contre). **Les acteurs sont ainsi réticents à appliquer**

	Seuil Q1 2018	Seuil Q1 2019	Evolution
<b>CA Troyes Champagne Métropole</b>	7 163	7 320	2%
<b>CU d'Arras</b>	6 504	6 960	7%
<b>Nantes Métropole</b>	7 716	8 585	11%
<b>T8 - Est Ensemble</b>	9 345	9 720	4%
<b>Toulouse Métropole</b>	7 212	7 551	5%

*Evolution du seuil du 1<sup>er</sup> quartile (€/UC) sur les sites considérés dans l'étude*

*Source : Ancols*

**une mesure fondée sur un indicateur qui n'apparaît pas fiable. Certains acteurs soulignent une contradiction entre l'aspect normatif du 1er quartile (définition du seuil, objectif légal) sans obligation pour le ménage de justifier ses ressources au moment de son inscription.**

Outre celui de la fiabilité, les acteurs soulignent d'autres problèmes posés par cet indicateur :

- L'actualisation des données liées à la source SNE ;
- La variabilité des revenus mensuels, notamment pour les ménages en situation d'emploi précaires et pour les ménages dont la situation évolue ;
- Des effets liés à des politiques locales favorisant « l'accès au logement ». C'est le cas par exemple à Rennes, où les personnes entrant dans l'hébergement sont systématiquement enregistrées dans la demande de logement social afin de leur permettre de prendre rang dans la demande. Cette demande n'est néanmoins activée qu'à la condition que le parcours d'insertion et/ou d'accès au droit soit engagée. Les revenus très faibles de ces demandeurs impactent donc le calcul du seuil du 1<sup>er</sup> quartile, alors que leur demande n'est pas réellement active ;
- Un calcul intégrant des aides sociales qui ne sont généralement pas prises en compte dans l'appréciation des niveaux de ressources (par exemple les allocations familiales) ;
- La présence dans les fichiers de la demande de demandeurs qui ne souhaitent pas un logement immédiatement mais prennent rang et s'assurent ainsi une ancienneté ; c'est en particulier une pratique courante en Ile-de-France où des jeunes de 18 ans font une demande de logement social, bien avant d'avoir accédé à l'emploi et acquis une autonomie financière ;
- L'inscription tardive de ménages demandeurs solvables dans le fichier de la demande (par exemple des ménages éligibles Action Logement) ou des ménages recherchés par des canaux

<sup>27</sup> À partir d'un calcul du revenu médian par unité de consommation sur des carreaux standardisés de 200 mètres de côté, les quartiers prioritaires sont les ensembles de « carreaux » contigus d'au moins 1000 habitants, pour lesquels le revenu médian est équivalent au seuil de pauvreté (60% d'un revenu médian national pondéré par celui de l'unité urbaine).

spécifiques pour le PLS (annonces, agences immobilières, sites internet, ...). Ces ménages sont inscrits dans le SNE au moment de leur passage en CAL, et immédiatement radiés : leurs revenus ne sont pas pris en compte dans le calcul du seuil, déterminé à partir du fichier de la demande à un temps T.

Dans le cadre de travaux réalisés pour la mise en œuvre d'une CIA en Ile-de-France, un travail a été mené sur la répartition par niveaux de ressources des ménages du 1<sup>er</sup> quartile. Il s'agissait de faire correspondre à chaque ménage demandeur du 1<sup>er</sup> quartile un niveau minimum de ressources liées aux aides sociales hors APL pour lesquelles il est éligible (RSA, allocations familiales, ...) et de le référer au revenu déclaré dans la DLS : sur 5 800 ménages du 1<sup>er</sup> quartile (SNE), 3 296 ont un niveau de ressources incohérent par rapport au niveau d'aide sociale (RSA + allocations familiales) que l'on pourrait attendre soit 56% des ménages du 1<sup>er</sup> quartile.

- **Un objectif qui a suscité des débats sur la fonction du parc social**

Comme indiqué précédemment, l'occupation du parc social tend à se précariser. C'est un constat partagé sur les différents sites, qui s'inquiètent également de la baisse des ressources des demandeurs. L'un des bailleurs rencontrés indique ainsi « *notre véritable enjeu est la précarisation générale des demandeurs : 80 à 85% de nos attributions concernent des ménages dont les ressources sont inférieures à 60% des plafonds HLM<sup>28</sup>* ». **Dans ce contexte, le renforcement des objectifs d'accueil à des ménages à faibles ressources, notamment par l'objectif relatif aux ménages du 1<sup>er</sup> quartile, a suscité des craintes sur une accélération de la précarisation de l'occupation du parc social.** Ainsi, lors de l'installation des CIL, l'objectif relatif au 1<sup>er</sup> quartile a parfois ravivé des débats relatifs à la vocation généraliste du parc social, ce qui a pu freiner l'appropriation de cet objectif. Certaines communes récemment engagées dans une dynamique de production d'une offre sociale ont notamment exprimé des craintes sur leur capacité à répondre à l'arrivée d'un volume important de ménages très fragiles : un temps de développement ou de renforcement de leurs services d'accompagnement social (notamment dans le cadre scolaire) leur semble nécessaire. Dans des communes comportant d'importants quartiers prioritaires de la politique de la ville, les débats ont pu porter sur le risque de « *fragiliser les quelques secteurs de parc à bas loyer hors QPV, conduisant à de nouveaux secteurs en décrochage* ».

- **Un niveau initial d'attribution à des ménages du 1<sup>er</sup> quartile qui influe sur l'appropriation locale de l'objectif**

Dans certaines collectivités, le différentiel entre le taux d'attribution hors QPV à des ménages du 1<sup>er</sup> quartile a pu sembler une « marche à atteindre » trop haute. **Ce sentiment d'un objectif « irréaliste » a pu être démobilisateur**, et conduire à focaliser les débats sur des enjeux de « modèle de financement » du logement social à l'échelle nationale : « *le véritable enjeu pour l'accès au logement est le montant des APL* ».

A l'inverse, pour des collectivités dans lesquelles l'objectif était initialement atteint (17% des EPCI concernés en 2017), l'enjeu des attributions aux ménages du 1<sup>er</sup> quartile n'a pas forcément focalisé les débats lors de l'élaboration des politiques d'attribution. Ainsi, à Troyes Champagne Métropole, l'objectif est dépassé depuis 2019 (27,5%), même si la majorité des attributaires 1<sup>er</sup> quartile sont des étudiants logés dans des résidences conventionnées HLM. L'objectif étant statistiquement atteint et dans un contexte de marché détendu, il n'est globalement pas porteur d'enjeux pour les partenaires locaux.

---

<sup>28</sup> Equivalent au seuil d'éligibilité pour les logements très sociaux (PLAI).

**Dans certaines collectivités toutefois, le constat d'une forte sous-représentation des ménages à faibles ressources dans les attributions a conduit à développer des actions concrètes.** À Nantes métropole, où le niveau d'atteinte était inférieur à 15% au moment de l'élaboration de la CIA, les acteurs ont considéré que l'objectif d'attribution aux ménages du 1<sup>er</sup> quartile nécessitait une mobilisation très forte. Un diagnostic fin a été mené sur l'offre accessible aux ménages à faibles ressources. Les partenaires se sont engagés dans une politique ambitieuse de production d'une offre aux loyers proches des plafonds APL, afin d'améliorer les capacités d'accueil de ces ménages. On peut souligner que cette agglomération utilise un fichier local des demandeurs déjà assez fiable : il y a donc eu moins de débats sur les difficultés « techniques », moins de remise en question des taux d'attribution constatés pour les ménages du 1<sup>er</sup> quartile, ce qui a pu contribuer au développement plus rapide d'actions visant à faciliter l'accès au logement de ménages à faibles ressources.

Lors de la mise en place des instances d'attributions, l'objectif de 25% d'attributions hors QPV à des ménages du 1<sup>er</sup> quartile a suscité de nombreux débats. Il s'agit d'un objectif dont la mise en œuvre suscite plus de réticences que les autres objectifs légaux, pouvant être considéré comme peu fiable, impossible à atteindre, ou porteur d'un risque de déséquilibre socio-économique. Ces débats ont toutefois pu faire émerger des actions pour améliorer l'accès au logement des ménages à faibles ressources, ne portant pas uniquement sur les attributions en tant que telles.

### 2.3 Une capacité de suivi qui reste à construire

Une fois l'objectif validé dans les CIL, l'un des freins dans sa mise en œuvre reste la capacité à le suivre. En effet, l'indicateur « 1<sup>er</sup> quartile » étant récent, il n'est pas toujours intégré dans les outils internes des réservataires et des bailleurs, ce qui peut poser des difficultés aussi bien pour le repérage de ménages pouvant bénéficier d'une attribution au titre de cet objectif, que pour la réalisation de bilans.

Ces difficultés sont présentes dans différents outils nationaux :

**L'outil SYPLO**, utilisé pour la gestion du contingent préfectoral, ne permet pas de savoir si les logements libérés du contingent préfectoral sont en QPV ou hors QPV. Il ne permet pas non plus d'identifier les ménages à reloger dans le cadre d'un projet de renouvellement urbain ou d'une ORCOD.

**La plate-forme AL'IN**, développée par Action Logement, ne permettait pas jusqu'à récemment d'identifier les ménages du 1<sup>er</sup> quartile. Cependant il n'est toujours pas possible de savoir si le logement est situé en QPV ou hors QPV sauf si le bailleur auquel il appartient le mentionne clairement. AL'IN ne permet pas cette territorialisation, l'outil n'a pas été conçu dans un premier temps pour une gestion particulière des ménages du 1<sup>er</sup> quartile ou des objectifs spécifiques aux QPV.

**Le SNE (système national d'enregistrement de la demande)** est le fichier partagé de gestion de la demande le plus utilisé. Il présente toutefois des limites pour le suivi de l'objectif de 25% des attributions hors QPV à des ménages du 1<sup>er</sup> quartile ou relogé. D'une part, l'information sur les ressources des ménages est peu fiable (même si un projet d'interfaçage entre le SNE et des fichiers fiscaux doit permettre de fiabiliser l'information). D'autre part, il n'est pas encore possible de suivre finement les attributions par bailleur ou réservataire. Les ménages relogés dans le cadre d'une ORCOD ou d'un projet de renouvellement urbain y sont également difficiles à identifier (faible renseignement du motif « renouvellement urbain »). Enfin, l'extraction de données du SNE nécessite un temps de consolidation : il n'y a pas de suivi des attributions réalisé en cours d'année, les bilans de l'année N

sont pour l'instant généralement disponibles dans le courant de l'année N+1 (deuxième trimestre). Le besoin d'une amélioration du suivi a toutefois été partagé sur certains territoires : par exemple, les services régionaux de l'Etat des Hauts de France transmettent des « tendances à mi-parcours » des résultats d'attribution vers la fin du premier semestre de l'année N. Il faut aussi souligner que le SNE est utilisé pour suivre les objectifs (radiation pour attribution de ménages du 1<sup>er</sup> quartile). La fiabilité de ces bilans repose sur l'actualisation des données de la demande après attribution, et en particulier des données portant sur les ressources. Les interfaçages entre les logiciels métier des bailleurs et le SNE ne sont pas encore systématiques et permettent d'émettre des doutes sur la pleine fiabilité des bilans produits. En témoigne de nombreux bailleurs qui avancent des chiffres différents et parfois sensiblement plus élevés que ceux du bilan « officiel ».

Certains territoires ont fait le choix d'utiliser d'autres outils pour la gestion des demandes de logement sociaux. À Nantes Métropole par exemple, le fichier partagé Imhoweb, géré par Créha Ouest, permet un suivi très fin des attributions. Ce fichier partagé de la demande est visible par l'ensemble des réservataires. L'Etat labellise les ménages prioritaires et tous les réservataires peuvent les identifier dans ce fichier. Celui-ci leur permet également de sortir des éléments statistiques à l'échelle des bailleurs et réservataires à tout moment. Ce fichier est pour la métropole un point positif pour la gestion de la demande et l'atteinte des objectifs, car il permet pour chaque bailleur ou réservataire un suivi « au fil de l'eau » permettant un meilleur pilotage des objectifs d'attribution.

En raison de ces difficultés techniques, la majorité des bailleurs et réservataires ne peuvent pas suivre « au fil de l'eau » leurs attributions à des ménages du 1<sup>er</sup> quartile. Le suivi de l'objectif d'attribution hors QPV à des ménages du 1<sup>er</sup> quartile est souvent limité à une présentation annuelle en CIL (sur les résultats N-1). Un « rattrapage » en cours d'année n'est donc pas possible. Par ailleurs, les CIL étant encore souvent très récentes, ces instances nécessitent encore souvent un temps d'acculturation partenariale aux objectifs d'attributions. Lors de la présentation des bilans dans les premières CIL, les acteurs peuvent chercher à relativiser un faible taux d'atteinte de l'objectif « 1<sup>er</sup> quartile » par des difficultés techniques, ou une faible fiabilité des résultats, limitant le portage politique de mesures correctrices.

## 2.4 Une logique de progressivité dans l'atteinte de l'objectif qui perdure

Sur les territoires rencontrés qui n'atteignent pas l'objectif, les difficultés sont partagées par l'ensemble des acteurs. Il y a un consensus sur le fait que cette politique nouvelle nécessite un temps de mise en place :

- Pour adapter les outils ;
- Pour développer des actions facilitant l'accès au logement de ménages à faibles ressources.

En particulier, les CIL ont permis un partage des enjeux avec les services de l'Etat, qui tiennent compte des difficultés des acteurs dans la mise en place de cette mesure encore récente (les derniers bilans portant sur les résultats au 31 décembre 2019). Les services de l'Etat ont ainsi une appréciation globale de l'ensemble de la politique d'attribution, et des liens réalisés avec la politique de l'offre et de l'accompagnement social.

**Taux d'attributions hors QPV aux ménages du 1<sup>er</sup> quartile (en % d'EPCI)**

<b>1<sup>er</sup> quartile (en % d'EPCI)</b>			
	2017	2018	2019
Inférieur à 10 %	8 %	12 %	5%
De 10 % à moins de 15 %	28 %	35 %	31%
De 15 % à moins de 20 %	27 %	33 %	36%
De 20 % à moins de 25 %	21 %	14 %	18%
De 25 % à moins de 30 %	10 %	3 %	8%
Supérieur ou égal à 30 %	7 %	3 %	2%
<b>Total EPCI/EPT</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100%</b>

**Si la collectivité porte ainsi une politique forte en faveur de l'accès au logement et de la mixité sociale, associant l'ensemble des partenaires, les services locaux de l'Etat considèrent que la dynamique locale « *va dans le bon sens* », même si l'objectif « 1<sup>er</sup> quartile » n'est pas encore atteint.** C'est donc la notion de progressivité qui perdure, ce qui est souvent conforté par une amélioration des taux d'attribution à des ménages du 1<sup>er</sup> quartile entre 2018 et 2019. Par ailleurs, dans les secteurs très concernés par le renouvellement urbain, notamment l'Ile-de-France, les acteurs anticipent que les discussions sur les attributions vont fortement s'orienter sur la mise en œuvre du relogement sur la période 2020-2024, avec la montée en puissance des projets de renouvellement urbain : *« les résultats seront meilleurs à partir de 2020 car les volumes de relogement vont augmenter, c'est notre principal levier pour atteindre rapidement l'objectif ».*

Loin de faire disparaître cette notion de progressivité, la loi ELAN qui a rendu l'objectif d'application immédiate a conduit à une entente informelle entre acteurs, notamment services de l'Etat et Collectivités alors que dans la version précédente, elle était cadrée et en principe argumentée dans la CIA.

Si l'article L441-1 du CCH prévoit que « lorsque l'objectif d'attribution fixé pour chaque bailleur n'est pas atteint, le représentant de l'Etat dans le département procède à l'attribution aux publics concernés d'un nombre de logements équivalent au nombre de logements restant à attribuer sur les différents contingents », cette possibilité ne semble pour l'instant pas mise en œuvre. Elle serait toutefois complexe à appliquer : dans de nombreux cas, les outils de suivi (notamment le SNE), ne permettent pas encore un suivi fin par bailleur ou réservataire, il n'y a donc pas de visibilité sur les acteurs qui ne « jouent pas le jeu ».

Les CIL récentes sont souvent des instances encore dans une phase de stabilisation de la politique plus que d'imposition de mesures correctrices : sur les différents sites étudiés, aucune mesure de « sanction » ou « rattrapage » n'a été identifiée. Dans les territoires où l'objectif n'est pas atteint, la présentation du bilan en CIL est souvent l'occasion de partager le fait qu'il faut encore un temps d'adaptation des outils et des pratiques pour tendre vers une amélioration du taux d'attribution aux ménages à faibles ressources. Cette posture pourra toutefois évoluer dans le temps, notamment lorsque le suivi de l'objectif sera fiabilisé.

### 3. L'objectif relatif aux attributions hors QPV aux ménages du 1<sup>er</sup> quartile moins fortement investi que les autres objectifs relatifs aux attributions

#### 3.1 Un sentiment de concurrence entre les objectifs

Avec ou sans CIL « formalisées », certaines collectivités avaient d'ores et déjà des **priorités en matière d'attribution, souvent définies dans des accords collectifs ou dans les PDALHPD, et portant sur des « profils » qui n'intègrent pas toujours les ménages du 1<sup>er</sup> quartile**. Le fait que les ménages du 1<sup>er</sup> quartile ne soient pas systématiquement considérés comme prioritaire au sens du CCH contribue à cette confusion.

A titre d'exemple, sur la métropole de Toulouse, la CIA a été élaborée concomitamment au PDALHPD et à la renégociation de l'accord collectif départemental, et en reprend les objectifs. Les demandeurs du 1<sup>er</sup> quartile ne constituent pas une catégorie de publics prioritaires, contrairement aux ménages à reloger des projets de renouvellement urbain. L'objectif 1<sup>er</sup> quartile n'est de fait pas mis en avant dans la CIA, même s'il est indiqué que « Toulouse Métropole attachera une importance particulière au relogement des demandeurs dont les ressources correspondent au 1<sup>er</sup> quartile défini par arrêté préfectoral ».

Autre exemple, la communauté urbaine d'Arras a identifié un enjeu fort sur le logement des personnes âgées fragiles. Or, le seuil très bas du 1<sup>er</sup> quartile dans ce territoire (équivalent au RSA) ne permet pas d'inclure les ménages bénéficiaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées, communément appelé le « minimum vieillesse » : il y a donc une juxtaposition d'objectifs qui entrent potentiellement en conflit. Dans d'autres collectivités, des objectifs de rééquilibrage sont exprimés par rapport au seuil de pauvreté. Or, le niveau du premier quartile peut être inférieur à ce seuil : le resserrement des objectifs sur les ménages du 1<sup>er</sup> quartile a alors pu générer des débats sur « l'exclusion » de ménages pauvres dans les priorités d'attribution.

Certains acteurs rencontrés ont par ailleurs signalé une difficulté liée à des évolutions des priorités d'une année sur l'autre, notamment pour le contingent préfectoral : parmi les ménages prioritaires au titre du DALO ou du CCH, des circulaires peuvent demander de porter une attention aux sortants d'hébergement une année, aux réfugiés l'année suivante, ...

Notons que la question de la prise en compte des ménages relogés est un enjeu sur certains sites. En effet, certaines collectivités ont des opérations générant des besoins de relogement qui ne sont pas liés à un projet ANRU ou une ORCOD (Nantes par exemple) : dans ce cas, les partenaires ont pu déclarer prioritaires les relogements rendus nécessaires par tout type d'opération publique. Toutefois, les relogements hors QPV de ménages non concernés par un projet financé par l'ANRU ou par une ORCOD ne peuvent être comptabilisés au titre de l'objectif « 1<sup>er</sup> quartile », ce qui peut créer des concurrences entre opérations d'intérêt public.

L'objectif « 1<sup>er</sup> quartile », défini à partir d'un nouvel indicateur, a pu être perçu comme une contrainte supplémentaire dans des contextes où les objectifs définis localement sont déjà difficilement atteints. **Cet enjeu de concurrence entre objectifs est particulièrement sensible dans les territoires connaissant une forte pression de la demande**

### 3.2 Une plus forte mobilisation sur les objectifs prioritaires

Dans la plupart des sites étudiés, on remarque une prise en compte plus forte de l'objectif d'attribution à des ménages prioritaires, par rapport à l'objectif relatif aux ménages du 1<sup>er</sup> quartile. Deux principaux facteurs peuvent être relevés :

- Des objectifs sur ces ménages pouvaient d'ores et déjà exister sur les ménages DALO et prioritaires au titre de l'article L441-1 du CCH, dans le cadre du PDALHPD, ou dans le cadre de la délégation du contingent préfectoral aux bailleurs par exemple (Communauté urbaine d'Arras, Nantes métropole, Troyes Champagne Métropole, ...).
- Les objectifs d'attribution aux ménages prioritaires sont « individualisés » pour chaque bailleur et réservataire, impliquant une responsabilité plus directe que l'objectif « 1<sup>er</sup> quartile », exprimé à l'échelle de l'agglomération.

Par ailleurs, les objectifs relatifs aux profils prioritaires reposent sur une logique de « filière », qui s'avère très mobilisatrice. Cette approche sur des profils, pour lesquels les difficultés ont été objectivées lors d'un diagnostic (lors de la « labellisation » prioritaire du ménage), paraît plus complète que le critère unique des ressources de l'objectif sur le 1<sup>er</sup> quartile : « *le seul critère des ressources ne permet pas d'objectiver les difficultés d'accès au logement* ». Des instances de travail, parfois mensuelles, sont souvent mises en place pour rechercher des solutions pour ces ménages : « *nous examinons dans le détail la situation de chaque ménage prioritaire, pour rechercher une solution de logement « sur-mesure », tenant compte des besoins du ménage en termes de niveau de loyer, de charges, de localisation par rapport au travail, de besoins par rapport à la santé, ...* ». Par exemple, à Nantes et Arras, où le contingent préfectoral est délégué, ce type de commission existe depuis longtemps. À Troyes, le COS (Comité de Suivi de l'accord collectif départemental) créé en 2011 réunit l'ensemble des acteurs autour des dossiers DALO, publics prioritaires et autres ménages en difficulté d'accès au logement social. À Nantes, les bailleurs ont mis en place depuis plusieurs années un groupe de travail sur les mutations de ménages prioritaires.

Il n'a pas été possible d'identifier ce type d'instance sur les ménages du 1<sup>er</sup> quartile, ce qui peut être lié à la nature même de l'objectif. **Alors que les ménages prioritaires représentent une « file active » de ménages à reloger, où la mise en place d'instance de travail peut permettre de « réduire la file », le 1<sup>er</sup> quartile est structurel dans la demande** : quelles que soient les actions menées, il y aura toujours un quart des demandeurs aux plus faibles ressources dans la demande. Le niveau du seuil du 1<sup>er</sup> quartile pourrait constituer un élément d'appréciation de la politique d'attribution, une élévation du seuil pouvant témoigner d'un effort d'attribution aux ménages les plus fragiles, ou d'une politique active d'ouverture de droits pour les ménages aux ressources anormalement basse. Toutefois, le manque de fiabilité des ressources des ménages renseignées dans les fichiers de gestion de la demande est encore trop important pour que ce type d'indicateur soit pertinent.

Au regard des forts enjeux sur la filière « prioritaire », l'objectif d'attribution à des ménages du 1<sup>er</sup> quartile est moins fortement mis en avant dans les CIL. Certaines CIA prévoient toutefois un axe de travail sur la connaissance des profils des ménages du premier quartile, ou l'identification des ménages prioritaires aux ressources inférieures au 1<sup>er</sup> quartile. Ces travaux sont cependant parfois limités par la disponibilité des informations dans les fichiers de gestion de la demande.

### 3.3 L'articulation avec les objectifs de mixité sociale

Comme évoqué précédemment, l'étude d'impact de la LEC souligne que l'objectif de 25% d'attributions hors QPV à des ménages du 1<sup>er</sup> quartile est un enjeu de mixité sociale : il s'agit de rééquilibrer les attributions aux demandeurs économiquement les plus fragiles vers les secteurs les moins paupérisés. Toutefois, il y a pu y avoir des incompréhensions sur l'articulation avec l'objectif visant qu'au maximum 50% des attributions en QPV soient réalisées en faveur de ménages du 1<sup>er</sup> quartile. Ainsi, **l'objectif d'attribution à des ménages ayant de faibles ressources donne l'impression d'être plus important en QPV qu'en dehors de ces quartiers**. Ce point a suscité des incompréhensions au moment de l'élaboration des CIA. On peut également souligner que les CIA étudiées fixent des objectifs d'attribution aux ménages du 1<sup>er</sup> quartile hors QPV et en QPV de façon distincte : **il n'y a pas d'analyse globale sur l'accueil des ménages à très faibles ressources à l'échelle intercommunale (taux global en QPV/hors QPV)**.

L'objectif portant sur les QPV est modulable localement. La circulaire du 14 mai 2018 relative aux orientations en matière d'attributions de logements sociaux situés dans les QPV demande de ne pas fixer un taux d'attributions à des ménages des 2<sup>ème</sup>/3<sup>ème</sup>/4<sup>ème</sup> quartiles en QPV inférieur à celui constaté lors de l'élaboration de la CIA. Même si cela n'a pas toujours été traduit dans les CIA (seulement 2 sites sur les 5 étudiés fixant un seuil d'attributions aux ménages des 2<sup>ème</sup>/3<sup>ème</sup>/4<sup>ème</sup> quartiles en QPV supérieur à 50%), les politiques de rééquilibrage en QPV sont souvent très mobilisatrices, avec des actions menées à différentes échelles pour favoriser l'attractivité des secteurs les plus paupérisés pour des ménages aux ressources plus élevées. Les acteurs locaux soulignent que « *le véritable enjeu de mixité, c'est l'attractivité des QPV pour les ménages les plus solvables* ». Par exemple, Nantes métropole met en place une expérimentation sur la « location choisie » dans certains QPV. Est Ensemble a également mis en place une approche à la résidence, plutôt ciblée pour l'instant sur les QPV, avec l'identification de résidences dans lesquelles un rééquilibrage de l'occupation est à rechercher. L'EPT souhaite généraliser ce type d'approche sur tout le territoire.

Ces approches « à la résidence » impliquent la mise en place et l'appropriation de nouveaux outils. Ainsi, dans le département du Pas de Calais, plusieurs collectivités avec l'association régionale HLM et en collaboration avec les acteurs locaux, mènent un travail de qualification des résidences, croisant des éléments statistiques sur l'occupation sociale de la résidence (nombre de ménages percevant les APL) et son fonctionnement (taux de rotation, part d'impayés, ...), avec le ressenti des acteurs de proximité sur le « bien vivre ensemble » de la résidence. Cette qualification du parc est couplée à une analyse de la demande, devant aboutir à un outil permettant aux acteurs des attributions de faciliter le rapprochement entre offre et demande (résidences adaptées aux ménages retraités, résidences dans lesquelles il faudrait rechercher des ménages en lien avec l'emploi, ...).

Différentes collectivités ont ainsi développé une approche « sur mesure » pour les attributions, avec des objectifs locaux à la résidence qui mobilisent fortement les acteurs des attributions. La conciliation des objectifs n'étant pas toujours facile, les acteurs tendent dans un premier temps à privilégier l'objectif à la résidence, qui permet une approche fine des enjeux de mixité, faisant passer l'objectif « 1<sup>er</sup> quartile » au second plan dans la phase actuelle d'appropriation des outils.

### Focus : une hétérogénéité des définitions de l'objectif « 1<sup>er</sup> quartile » selon les territoires et de leur articulation avec les autres objectifs d'attribution

Dans certaines agglomérations, les partenaires ont cherché à faire converger les objectifs d'attribution. Par exemple, à Nantes métropole, le fait d'avoir des ressources inférieures au 1<sup>er</sup> quartile est un critère de priorité au titre de l'article L441-1 du CCH<sup>29</sup>. Cette articulation est explicitement inscrite dans la Convention Intercommunale d'Attributions (CIA). Ce n'est pas le cas pour Toulouse Métropole où les demandeurs du 1<sup>er</sup> quartile, contrairement aux ménages relogés des PRU, ne sont pas intégrés dans les publics prioritaires dont la définition a été précisée dans le cadre des travaux du PDALHPD.

Dans la CU d'Arras, les conditions de ressources pouvant donner lieu à une « labellisation » prioritaire au titre de l'article L441-1 du CCH ne sont pas précisées, mais les acteurs locaux mettent en avant le fait qu'ils ont des objectifs forts sur l'accès au logement de ménages sortants d'hébergement ou sans-abri (démarche Logement d'Abord) qui ont des ressources très faibles. Il n'y a toutefois pas d'analyse réalisée pour objectiver l'appartenance au premier quartile de ces ménages prioritaires.

Enfin, l'articulation avec les objectifs de relogement est plus ou moins développée. À Troyes Champagne Métropole, la CIA comprend des objectifs de relogement hors QPV, qui sont déclinés pour les ménages à reloger dont les ressources sont inférieures au premier quartile. Sur certains territoires, les acteurs mettent en avant le fait qu'une partie des ménages souhaitent rester dans leur quartier d'origine, et donc que réaliser des relogements hors QPV n'est pas pertinent. L'objectif de 25% d'attributions hors QPV à des ménages du 1<sup>er</sup> quartile ou relogés représente toutefois un levier fort pour les relogements hors du quartier d'origine pour les ménages qui en feraient le souhait.

#### La définition des objectifs d'attribution dans les sites étudiés

	Déclinaison de l'objectif 1 <sup>er</sup> quartile	1 <sup>er</sup> quartile intégré dans la définition des ménages prioritaires	Articulation avec les relogements	Définition de l'objectif d'attribution en QPV aux ménages des 2 <sup>ème</sup> , 3 <sup>ème</sup> et 4 <sup>ème</sup> quartiles
<b>CU d'Arras</b>	Un objectif mutualisé à l'échelle de la CU	NON	NON	Pas de modulation du taux. Objectif mutualisé.
<b>CA Troyes Champagne Métropole</b>	Un objectif identique pour chaque bailleur	NON	30% des relogements doivent être faits hors QPV et 25% des ménages sous le 1er quartile de ces opérations doivent être relogés hors QPV	Pas de modulation du taux. Objectif fixé par bailleur social. Engagement particulier d'Action Logement (sans objectif chiffré imposé).
<b>Toulouse Métropole</b>	Un objectif réglementaire, pas de déclinaison territoriale ni par bailleur	NON	Ménages à reloger intégrés dans ACD	Pas de modulation du taux, pas de déclinaison territoriale ni par bailleur
<b>Nantes Métropole</b>	Un objectif qui n'est pas décliné territorialement ou par bailleur.	OUI	Ménages relogés dans le cadre de l'ANRU intégrés à l'objectif	Objectif complémentaire : en QPV, 20% à 30% des attributions à des "ménages cibles" (dont les revenus sont supérieurs à 60% des plafonds PLUS)
<b>EPT Est Ensemble</b>	Un objectif à atteindre pour chaque bailleur et chaque réservataire.	NON	NON (en cours)	Pour chaque bailleur et réservataire : 74% des attributions en QPV devront être consacrées à des ménages du 1 <sup>er</sup> quartile. Les réservataires devront proposer prioritairement les logements en QPV aux ménages des 3 <sup>e</sup> et 4 <sup>e</sup> quartiles.

<sup>29</sup> Motif « personnes rencontrant des difficultés particulières de logement pour des raisons d'ordre financier ».

## 4. Une mise en œuvre de l'objectif qui dépend d'une évolution des pratiques des acteurs en charge des attributions

### 4.1 Un objectif globalement porté par les bailleurs, moins pris en compte dans les pratiques des réservataires.

L'objectif de 25% d'attributions hors QPV à des ménages du 1<sup>er</sup> quartile est exprimé à l'échelle de l'EPCI et est théoriquement décliné par bailleur dans la CIA. Comme cela a été dit, il est rarement décliné par réservataire. En conséquence, c'est un objectif principalement porté par les organismes HLM, même si ceux-ci ont une capacité variable à maîtriser les attributions sur leur parc, en fonction du nombre de logements réservés et des délégations ou non de contingent.

Chaque réservataire a ses propres priorités, et n'est pas toujours vigilant sur la question des ressources inférieures au 1<sup>er</sup> quartile dans ses propositions en CAL :

- **Sur le contingent préfectoral**, 100% des attributions doivent être réalisées en faveur de ménages prioritaires au titre du DALO ou de l'article L441-1 du CCH. Si les ménages concernés ont souvent de faibles ressources, **il n'y a pas forcément de ciblage particulier sur l'appartenance au 1<sup>er</sup> quartile : les priorités relèvent plutôt du statut des ménages (sortants d'hébergement, ...)**. Lorsqu'un logement du contingent préfectoral est libéré, si le contingent n'est pas délégué, les DDCS indiquent qu'elles recherchent dans SYPLO un candidat correspondant aux caractéristiques du logement, sans rechercher spécifiquement de ménages du 1<sup>er</sup> quartile. Sur les territoires où l'Etat s'est engagé à mobiliser le contingent préfectoral pour les relogements dans le cadre des projets de renouvellement urbain, les relogements sont considérés comme un levier pour la contribution du contingent préfectoral à l'objectif « 1<sup>er</sup> quartile ». Il faut souligner que les représentants de l'Etat dans les instances de suivi des attributions (CIL, ...) sont en général les DDT. Les DDCS, en charge des attributions sur le contingent préfectoral, sont moins impliquées dans l'élaboration des objectifs d'attributions et les instances de suivi : **les personnes assurant les attributions ne sont donc pas toujours pleinement informées des bilans des CIL et des éventuels besoins de « rattrapage » pour atteindre l'objectif.**
- **Les communes** priorisent la demande locale, et sont vigilantes aux équilibres territoriaux. Leur priorité porte souvent sur le rééquilibrage des attributions au sein des QPV.
- **Le contingent Action Logement est réservé aux salariés**. Il est difficile de savoir quelle part des ménages demandant un logement sur ce contingent relève du 1<sup>er</sup> quartile, car la nouvelle plateforme AL'IN ne permet d'identifier les ménages du 1<sup>er</sup> quartile que depuis très récemment.
- **Pour les organismes HLM, l'objectif 1<sup>er</sup> quartile peut être en concurrence avec d'autres priorités** : publics prioritaires (pour lesquels ils ont aussi des objectifs à tenir), mutations et relogements. Or, la proportion de ménages du 1<sup>er</sup> quartile est moins importante dans les ménages déjà logés dans le parc HLM que chez les primo-demandeurs (en Ile-de-France, selon le socle DRIHL 2019, les ménages du 1<sup>er</sup> quartile représentent tout de même 23% des demandeurs de mutation).
- **Les acteurs de l'insertion par le logement qui orientent des ménages en difficultés d'accès au logement vers les bailleurs (notamment en sortie de structures d'hébergement) ne se réfèrent pas à l'objectif 1<sup>er</sup> quartile**, même si une part sans doute assez importante de leurs publics dispose de ressources inférieures à ce seuil. Globalement, ils n'ont pas connaissance de cet objectif, contrairement à l'objectif d'accueil des publics prioritaires qui cible directement les ménages qu'ils

cherchent à reloger, et se révèlent de fait plus « efficace » (exemple de l'association Union Cépière Robert Monnier<sup>30</sup> à Toulouse).

**Les bailleurs auront plus ou moins de marges de manœuvre pour mettre en œuvre l'objectif relatif au 1<sup>er</sup> quartile, en fonction du volume de logements non réservés et du mode de gestion des contingents.** Dans les territoires où la majorité des contingents sont directement délégués aux organismes HLM, ceux-ci ont plus de marges de manœuvre pour le suivi des objectifs. Dans les autres situations, ils sont dépendants des pratiques des réservataires : certains bailleurs, notamment en Ile-de-France, ont très peu de parc non réservé. Dans ce cas, la déclinaison de l'objectif par réservataire pourrait constituer un levier.

#### 4.2 Une évolution des pratiques «quotidiennes » des agents en charge des attributions qui nécessite un temps d'adaptation

Si la première étape pour mettre en œuvre les objectifs d'attribution aux ménages du 1<sup>er</sup> quartile est l'inscription dans le cadre intercommunal des politiques d'attribution, ces objectifs doivent ensuite être pris en compte dans les pratiques des différents acteurs en charge des attributions, de l'identification du ménage dans le fichier de gestion de la demande jusqu'à la présentation du dossier en CAL.

- **Identification des ménages dans les fichiers de gestion des demandeurs**

L'instauration du numéro unique par la Loi MOLLE en 2009 a permis la mise en place de fichiers partagés de gestion de la demande de logement social. La capacité à identifier les ménages du 1<sup>er</sup> quartile est dépendante de ces fichiers. Certains réservataires ont leur propre fichier des demandeurs, qu'ils privilégient pour la recherche de candidats (organismes HLM pour leurs demandeurs de mutation, communes pour les ménages ayant enregistré leur demande directement auprès d'elles, ...). Même si le critère « 1<sup>er</sup> quartile » entre dans sa quatrième année d'application, tous les fichiers « internes » ne l'intègrent pas encore.

Par ailleurs, les informations renseignées dans les fichiers partagés sont déclaratives. Si le ménage renseigne sa demande sur le portail « grand public », aucun contrôle n'est réalisé. À l'inverse, lorsque le ménage a déposé sa demande auprès d'un guichet enregistreur, les services ont pu fiabiliser les informations renseignées. Toutefois, dans les secteurs tendus où les temps d'attente pour un logement social sont longs, les informations sur les ressources peuvent ne pas être totalement mises à jour, ou non vérifiées. **Ainsi, lors de la libération d'un logement, le chargé d'attribution peut identifier dans le fichier de gestion de la demande un candidat qui semble relever du premier quartile, et s'apercevoir lors de l'instruction du dossier que ses ressources sont en réalité supérieures.** Ce constat a pu amener certains territoires à mener une « campagne » de fiabilisation de leur fichier de la demande (à l'instar de Toulouse Métropole), mais qui est néanmoins difficile à réaliser dans les secteurs où la pression de la demande est particulièrement forte.

---

<sup>30</sup> Union Cépière Robert Monnier ; Gère 12 établissements sociaux et médico-sociaux agréés et nombreux dispositifs conventionnés dans le domaine de l'insertion, de la formation professionnelle et de la recherche de logements.

- **Les pratiques de rapprochement offre/demande**

Les pratiques des attributaires peuvent relever de deux logiques différentes :

- **Recherche d'un demandeur lors d'une libération de logement** : lors de la réception de l'avis de libération du logement, le réservataire ou le bailleur recherche des candidats correspondant au logement libéré, en termes de composition familiale, souhait de localisation, et niveau de ressources.
  - Dans ce cas, il est courant de rechercher des ménages dont les ressources représentent environ 3 fois le niveau de loyer. **Au regard de leur complexité, les simulation APL ne sont pas toujours réalisées lors de la recherche de candidats** (même si elles sont ensuite réalisées au moment de l'instruction du dossier). Ce filtre sur les ressources ne permet généralement pas de faire ressortir des candidats du 1<sup>er</sup> quartile : une démarche « active » de recherche de ces candidats est nécessaire.
  - Ce type de démarche est prédominant dans les approches « à la résidence », souvent mis en place dans les CIA pour être vigilant à l'occupation de la résidence lors de l'attribution du logement. Cela implique une utilisation de nouveaux outils (référentiels, fiches résidences, ...).
- **Recherche d'un logement adapté à la situation du ménage** : c'est le cas de « listes » de ménages prioritaires (sortant d'hébergement par exemple, ou ménages à reloger dans le cadre d'une opération de renouvellement urbain). Un dispositif est mis en place pour examiner la situation de ces ménages, et solliciter l'ensemble des bailleurs et réservataires pour leur proposer un logement dès que possible, éventuellement en mobilisant des dispositifs d'accompagnement social ou des baux glissants.
  - Ce type de démarche n'est possible qu'en sélectionnant un nombre relativement réduit de ménages, dont la situation est examinée de façon approfondie, par exemple lors de commissions mensuelles sur le mal logement. Du fait de leur poids dans la demande (25%), cette organisation n'est pas envisageable pour l'ensemble des demandeurs du 1<sup>er</sup> quartile, tout au moins dans les secteurs tendus (à titre d'exemple, l'EPT d'Est Ensemble compte 11 872 demandeurs du 1<sup>er</sup> quartile en 2019 et 3 720 demandeurs prioritaires<sup>31</sup>)
  - Ce type de démarche est souvent mis en place pour des ménages dans une situation d'urgence : personnes dépourvues de logement, ménages vivant dans des situations d'habitat insalubre, ... **Dans ce cas, la priorité des réservataires est de trouver un logement adapté le plus rapidement possible : la localisation hors QPV devient un critère secondaire. En particulier, les associations accompagnant des ménages en situation de forte précarité (sortants d'hébergement, ...) expriment de fortes incompréhensions sur ce critère de localisation.**
  - Les démarches de recherche de logement en fonction du ménage sont également mises en place dans le cas des relogements (projets de renouvellement urbain, ORCOD, ...). L'expérience du Programme national de rénovation urbaine (PNRU) a montré qu'en partant de la situation du ménage, **des minoration ponctuelles de loyer étaient parfois réalisées, pour permettre l'attribution. Ce type d'action (minoration de loyer) n'est pas possible lorsque la démarche part d'un logement libéré pour lequel on recherche un ménage pour lequel le taux d'effort sera adapté.**

---

<sup>31</sup> Source : socle Drihl

**La conciliation de recherche de profils adaptés à chaque libération de logement, et de suivi de l'objectif global d'attribution à des ménages du 1<sup>er</sup> quartile, peut s'avérer complexe**, notamment dans une première phase d'appropriation des outils. C'est particulièrement le cas pour les grands réservataires ou bailleurs intervenant à une échelle recouvrant plusieurs EPCI/EPT, qui doivent donc tenir compte d'objectifs et d'outils différents en fonction de la localisation du logement libéré.

#### **Focus : la plate-forme AL'IN**

AL'IN est la nouvelle plateforme locative d'Action Logement, qui vise à faciliter le rapprochement entre l'offre et la demandes de logement. Chaque demandeur peut saisir sa demande en ligne et a accès à un espace personnel pour postuler à des offres de logements.

La plateforme contient deux filières, répondant à deux logiques différentes :

- La filière « droit commun » (système de location choisie) : les salariés visualisent les logements disponibles à la location correspondant à leur situation (souhaits de localisation, composition familiale, ressources) et se positionnent sur les logements souhaités.

Cependant, le calcul du taux d'effort effectué par la plate-forme ne comprend pas de simulation de l'APL, du moins pour l'instant. **Si la plate-forme ne propose au ménage que les logements pour lesquels le taux d'effort hors APL est inférieur à 33%, l'offre proposée aux ménages du 1<sup>er</sup> quartile sera extrêmement faible.**

- La filière « prioritaire » : lorsqu'un logement se libère, les conseillers logement d'Action logement ont 48 heures pour « réserver » ce logement avant qu'il soit mis en ligne sur la plate-forme de location choisie. Le conseiller logement recherche ensuite un ménage prioritaire au titre du DALO ou de l'article L4441-1 du CCH, et lui propose ce logement. Cette filière prioritaire concerne également les ménages à reloger dans le cadre d'un projet de renouvellement urbain ou d'une ORCOD.

### 4.3 Le développement d'action pour favoriser l'accès au logement des ménages à faibles ressources

- **L'accessibilité du parc**

L'objectif d'attribution hors QPV à des ménages du 1<sup>er</sup> quartile amène à reconsidérer la conception du parc adapté à l'accueil de ménages à faibles ressources. En effet, les acteurs en charge des attributions ont tendance à orienter des ménages fragiles vers des logements du parc ancien, à faibles loyers en partie situés en QPV et avec des charges collectives, plus stables et plus facile à gérer pour un ménage à faibles ressources. Dans le cadre de la réforme, différents diagnostics ont été menés pour identifier l'offre financière accessible hors QPV, pouvant conduire à des actions ambitieuses pour la production d'une offre à bas loyer. Certains acteurs ont toutefois mentionné que la mise en place de la Réduction du loyer de solidarité (RLS), qui a impacté les ressources financières des bailleurs, a freiné certaines discussions sur la mise en place de minoration de loyers.

Nantes Métropole a adopté en juin 2019, un dispositif pour favoriser la production de logements sociaux à loyers accessibles (25 % de la production annuelle à loyer couvert par le montant théorique de l'APL). Il s'agit d'une aide financière pour compenser les pertes de loyers des bailleurs sur 40 ans, allant de 4 000 € pour un T2 à 55 000 € pour un T6, en complément des aides classiques. Une réflexion est également en cours sur les loyers des immeubles réhabilités. L'intervention sur les loyers peut aussi être à l'initiative des bailleurs. Le bailleur la Nantaise d'Habitation pratique l'abattement réglementaire

de loyers sur les logements en financement PLA pour les mettre au niveau de loyer PLATS<sup>32</sup>. De plus, le bailleur réalise les abattements de la loi MOLLE : lors de mutations pour sous-occupation, un abattement est réalisé pour ramener le loyer à un niveau permettant le maintien du taux d'effort du ménage au même niveau que l'ancien logement.

La CIA de la Métropole de Toulouse engage les acteurs locaux sur des objectifs de production de logements très sociaux. Elle reprend l'objectif de PLAI fixé dans le PLUI-H en indiquant que celui-ci pourra être revu à la hausse dans le cadre de sa révision.

Sur l'ensemble du parc, y compris les logements anciens, Rennes métropole a développé une politique du « loyer unique ». Un niveau de loyer équivalent au montant couvert par l'APL a été déterminé pour chaque typologie de logement. Pour chaque logement livré ou libéré dans le cadre de la rotation, c'est ce loyer unique par typologie qui est appliqué (avec une possibilité de majoration de 10% pour les logements en bâtiment basse consommation (BBC)). Dans ce cas, le niveau de loyer n'est donc plus un frein à l'accueil de ménages à faibles ressources, quelle que soit la localisation. Les premières années de mise en œuvre montrent toutefois une difficulté liée aux niveaux de l'APL, qui n'augmente pas au même rythme que l'Indice de Référence des Loyers (IRL), qui sert de base sur laquelle sont calculées les revalorisations annuelles des loyers : une déconnexion se fait alors entre le montant de l'aide et celui du loyer.

#### Focus : la définition du parc accessible

En Ile-de-France, une étude a été réalisée par la Drihl<sup>33</sup> pour évaluer, à partir des données de l'Infocentre SNE, le loyer chargé maximal (dont les charges maximales supportables)<sup>34</sup>, pour chaque demandeur du 1<sup>er</sup> quartile selon la zone d'APL dont il dépend. Selon cette étude, en Zone 1 d'APL, pour une personne seule demandeur du 1<sup>er</sup> quartile, le loyer maximum est de 472€ pour un T1 ou T2 incluant des charges maximales de 177€

Typologie	Composition familiale	Zone APL 1 (99 % des logements)		Zone APL 2 (1 % des logements)	
		Loyer chargé max	Charges max	Loyer chargé max	Charges max
T1 ou T2	Personne seule	472	177	438	180
T2	Couple sans enfant	621	265	587	282
T3	Famille avec un enfant	701	299	655	300
T4	Famille avec 2 ou 3 enfants	886	401	820	394
T5	Famille avec 4 ou 5 enfants	1 152	559	1 099	576

Source : Données infocentre, Drihl 2018

L'étude de la DRIHL indique également que la grande majorité du parc social hors QPV (soit 77 %) et hors ex-ZUS des 39 EPCI / EPT franciliens concernés par la réforme des attributions serait financièrement accessible aux demandeurs du 1<sup>er</sup> quartile. Toutefois, cette étude définit le parc accessible sur la base d'un taux d'effort maximum de 37,5 % et un reste-pour-vivre journalier par unité

<sup>32</sup> Le PLA et le PLATS sont d'anciens modes de financement de logements sociaux, correspondant respectivement au PLUS et au PLAI actuels (même si les plafonds des PLA sont légèrement supérieurs au PLUS)

<sup>33</sup> L'accessibilité financière du parc social francilien hors QPV aux demandeurs du 1<sup>er</sup> quartile, Lettres des études, DRIHL, 2019

<sup>34</sup> L'APL vise à couvrir une partie du loyer hors charges et seul un forfait de charges est intégré dans le calcul de son montant. Autrement, pour un même ménage avec les mêmes revenus, un loyer de 200 € avec 150 € de charges n'ouvrira pas les mêmes droits qu'un loyer de 300 € avec 50€ de charges.

de consommation de 12 € au minimum (recommandées par l’AORIF)<sup>35</sup>. Le taux d'effort retenu est bien plus élevé que celui généralement appliqué dans les CAL, pour lesquelles le seuil maximum est généralement entre 30 et 35% (parfois inférieur à 30% pour les ménages sous plafonds PLAI). Néanmoins, avec un reste-pour-vivre de 12€, il est probable que le taux d'effort maximum possible soit proche voire inférieur à ceux des CAL.

D’autres collectivités ont une approche différente du parc accessible aux ménages du premier quartile. À Nantes métropole, par exemple, le parc est considéré comme « accessible » ou « potentiellement accessible » en considérant le niveau de loyer pratiqué par rapport au montant maximal couvert par l’APL pour un ménage dont la composition familiale correspond à la typologie (un couple avec un enfant pour un T3 par exemple). Un croisement est également réalisé avec la fragilité de l’occupation sociale des résidences.

**Part de logements accessibles à Nantes Métropole**  
(Parc non fragile hors Quartiers Prioritaires)

	Personne seule	Couple	Personne seule ou couple avec une personne à charge	Personne seule ou couple avec deux personnes à charge	Personne seule ou couple avec trois personnes à charge	Personne seule ou couple avec quatre personnes à charge
T1	55%					
T2	10%	39%				
T3			28%			
T4				28%		
T5					21%	
T6 et plus						21%
						<b>Total 32%</b>

Source : OPS 2013 – RPLS 2015

Source : document d’orientations stratégiques, CIL Nantes Métropole, oct. 2016

- **L’accompagnement vers et dans le logement**

Des moyens sont également mis en place concernant l’accompagnement social des ménages fragiles ou à faibles ressources. Par exemple, à Est Ensemble, la ville de Pantin encourage la rédaction d’une note sociale afin d’expliquer la situation du ménage et rendre le dossier plus « solide » lors de l’examen en CAL. Le bailleur La Nantaise Habitation propose un diagnostic social d’un ménage fragile pouvant donner lieu à un accompagnement sur une problématique dédiée, ou à un relai vers le droit commun. Pour certains bailleurs, un service y est dédié, comme I3F qui dispose de personnel chargé de l’accompagnement, ou l’OPH Nantes Métropole Habitat qui a mis en place un service « fragilité sociale ». A Toulouse, l’accompagnement social est reconnu comme levier essentiel pour l’accueil des publics en difficultés, publics prioritaires et demandeurs à très faibles ressources. Pour la plupart des intercommunalités, la question de l’accompagnement social et des difficultés d’accès au logement est en cours de réflexion et des travaux sont engagés dans le cadre des Plans partenariaux de gestion de la demande de logement social et d’information des demandeurs (PPGDID).

La mise en place de l’objectif relatif au 1<sup>er</sup> quartile a suscité des réflexions sur l’accessibilité de l’offre de logement social, pouvant conduire à la mise en place de mesures ambitieuses. Toutefois, un temps de développement doit nécessairement être pris en compte pour en mesurer l’impact sur les niveaux d’attribution aux ménages du 1<sup>er</sup> quartile. Par ailleurs, même dans le cas de travail sur les niveaux de loyer et d’accompagnement des ménages pour s’assurer de l’ouverture des droits, certains coûts restent incompressibles, tels que les charges, pouvant constituer un frein majeur pour l’accès au logement.

<sup>35</sup> La proportion de logements accessible diminue selon le taux d’effort et le reste-pour-vivre utilisé : plus le taux d’effort est revus à la baisse (et le reste à vivre à la hausse), plus le pourcentage de logements accessibles aux demandeurs du 1<sup>er</sup> quartile hors QPV diminue.

## 5. Une mise en œuvre de l'objectif différenciée en fonction des types de parc et des profils

### 5.1 La configuration du parc influe sur la définition et la mise en œuvre de l'objectif

- **Un enjeu de répartition territoriale**

Une configuration spécifique du parc social peut amener une modulation territoriale de la réalisation de l'objectif. Par exemple, à Arras, le parc ancien, concentré dans les 4 communes du « pôle urbain », est fortement identifié par les acteurs locaux comme un parc adapté à l'accueil de ménages à faibles ressources. Non seulement les loyers sont relativement bas mais, en outre, il s'agit de logements où les charges sont collectives, ce qui permet de mieux maîtriser la quittance pour le ménage. Par ailleurs, ils soulignent la proximité des services et des zones d'emploi. À l'inverse, du fait des politiques de rééquilibrage de l'offre, le parc neuf, aux loyers et charges plus élevés, est souvent situé dans des communes rurales avec un faible niveau de services. Pour des ménages qui bénéficiaient d'un accompagnement social (sortants d'hébergement, ...) ou ayant besoin de soins hospitaliers réguliers, une attribution dans ces logements récents en périphérie conduirait à une rupture d'accompagnement. L'objectif relatif au 1<sup>er</sup> quartile a donc été « mutualisé » à l'échelle de l'agglomération : les acteurs considèrent qu'il sera majoritairement réalisé dans les communes du pôle urbain.

A Est Ensemble, le diagnostic territorial réalisé au lancement de la CIL montre que la moitié du parc est accessible aux ménages à faibles ressources, et que cette offre accessible est présente y compris hors QPV. Ce territoire de petite couronne ne présente par ailleurs pas les mêmes enjeux que la CU d'Arras en termes d'éloignement aux services et zones d'emploi, il n'y a pas de communes mieux positionnées que d'autres pour répondre aux besoins des ménages à faibles ressources. L'objectif est pour l'instant identique par commune, bailleur et réservataire.

- **Des capacités différentes des bailleurs à se mobiliser sur cet objectif**

Les organismes HLM n'ont pas tous la même capacité à se mobiliser sur l'objectif d'attribution en faveur des ménages du premier quartile, cela dépend :

- **Du volume de leur parc** : sur certaines agglomérations, notamment en Ile-de-France (où le nombre de bailleurs est très importants), l'objectif de 25% d'attributions hors QPV à des ménages du 1<sup>er</sup> quartile se traduit par des volumes relativement faibles. Dans des situations où un bailleur a moins de 10 attributions hors QPV par an sur une agglomération, ses marges de manœuvre seront limitées pour atteindre l'objectif, notamment si les logements libérés sont à loyer élevés, entre autres les PLS ;
- **De la présence de logements sociaux destinés à des publics spécifiques** relevant du 1<sup>er</sup> quartile, en particulier les logements étudiants. Selon les cas, cela change l'appréhension de l'objectif par les acteurs aux vues des résultats obtenus. Ainsi, sur les territoires de Troyes Champagne Métropole et Toulouse Métropole qui comptent une offre importante de résidences étudiantes hors QPV (logements conventionnés), l'objectif 1<sup>er</sup> quartile est atteint sans difficulté et les acteurs locaux ont plutôt fixé leurs orientations d'attributions sur d'autres cibles et d'autres enjeux. Cette situation pose néanmoins la question de la cible de l'objectif 1<sup>er</sup> quartile en termes de publics ;
- **De leur « vocation » plus ou moins sociale** : les niveaux de loyers, la proportion plus ou importante de PLAI/PLUS/PLS, les seuils de taux d'effort ou de reste-à-vivre acceptés dans les CAL influent

fortement. À titre d'exemple, dans la métropole de Rennes, les reste à vivre minimum acceptés en CAL varient de 8€/jour/personne à 12€ en fonction des bailleurs.

Cette « vocation » va également impacter les pratiques des réservataires. Par exemple, sur la CU d'Arras, en-dehors de l'OPH départemental « historique », les autres bailleurs n'ont commencé à développer du logement sur le territoire que depuis une dizaine d'années : leur parc plus récent n'est souvent pas considéré par les autres acteurs comme adapté à l'accueil de ménages à faibles ressources. Ainsi, les associations en charge de l'accompagnement de ménages pour l'accès au logement vont plus facilement prendre contact avec l'OPH départemental pour rechercher une offre.

**Cet enjeu de la « vocation » du parc porté par l'OPH historique n'est pas propre à Arras mais s'observe dans de nombreux territoires et se traduit par le fait que l'objectif d'attribution à des ménages du 1<sup>er</sup> quartile pèse fortement sur un seul bailleur.** L'analyse du taux d'attribution aux ménages du 1<sup>er</sup> quartile par bailleurs, pour les sites étudiés, révèle que les Office Public de l'Habitat ont des résultats plus élevés d'accueil des 1<sup>er</sup> quartile. Leur taux d'attribution au 1<sup>er</sup> quartile varie entre 16% et 35%, avec 54% des OPH des sites étudiés dépassant le taux de 20%. Pour les autres bailleurs, le taux d'attribution aux ménages du 1<sup>er</sup> quartile se situe entre 6% et 24% en moyenne et seuls 17% des bailleurs des sites concernés ont un taux qui dépasse 20%. Ce déséquilibre est lié aussi bien aux caractéristiques du parc qu'aux pratiques des réservataires.

	Taux d'attribution à des ménages du 1 <sup>er</sup> quartile HQPV
OPH de Pantin	16%
OPH de Loire-Atlantique	17%
OPH de la Métropole nantaise	17%
OPH de Toulouse	18%
OPH de Montreuil	20%
OPH du Pas-de-Calais	21%
OPH de la Haute-Garonne	24%
OPH de Bagnolet	29%
OPH du Département de l'Aube	30%
OPH de Bondy	32%
OPH de Troyes	35%
OPH de Bobigny	50%
OPH de Paris	Nr

Source : Ancols, extractions SNE

## 5.2 Des capacités différentes à attribuer selon les profils des ménages

- **Des capacités d'attribution aux demandeurs du 1<sup>er</sup> quartile qui dépendent des profils des ménages :**

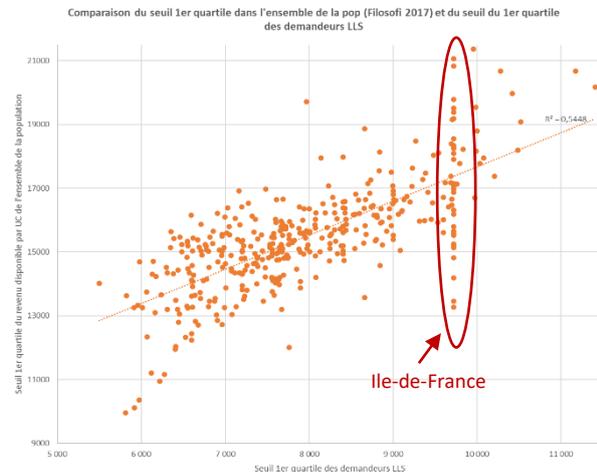
Lorsque le réservataire recherche un logement pour un ménage relevant de l'objectif « 1<sup>er</sup> quartile », la facilité à trouver un logement correspondant va dépendre de plusieurs facteurs.

- *Le seuil du 1<sup>er</sup> quartile*

Le seuil du 1<sup>er</sup> quartile reflète la structure de la demande sur ce territoire. Dans les 5 territoires analysés dans l'étude, le seuil du 1<sup>er</sup> quartile varie de 6 960€/UC dans la CU d'Arras en 2019, à 9 720€/UC à Est Ensemble. Le seuil particulièrement bas de la CU d'Arras (équivalent au RSA pour une personne seule), témoigne de la grande fragilité économique générale des demandeurs de logements sociaux de cette communauté urbaine. L'objectif 1<sup>er</sup> quartile de ce territoire étant ciblé sur des ménages aux « minima sociaux », il y a alors **très peu de diversité de profils du point de vue des ressources, donc moins de « marges de manœuvre » dans la recherche d'un logement adapté.**

Sur un même territoire, le seuil du 1<sup>er</sup> quartile peut également varier fortement d'une année à l'autre (cf. tableau des évolutions de seuil page 18) : par exemple à Nantes Métropole, il était de 7 716€/UC en 2018, et 8 585€/UC en 2019, ce qui peut fortement impacter la capacité à atteindre l'objectif d'une année sur l'autre. Le seuil du 1<sup>er</sup> quartile a toutefois plutôt eu tendance à augmenter sur les dernières années<sup>36</sup>. La fiabilisation des données des fichiers de gestion de la demande, pouvant conduire à corriger les situations de ménages indiquant des ressources inférieures aux minima sociaux, devrait contribuer à poursuivre cette tendance à l'augmentation des seuils.

Enfin, l'Ile-de-France présente une situation particulière : le niveau du 1<sup>er</sup> quartile étant défini à l'échelle régionale, le seuil du 1<sup>er</sup> quartile est moins fortement corrélé aux caractéristiques de la population de l'EPCI. Dans les EPCI d'Ile-de-France, le seuil du 1<sup>er</sup> quartile peut donc être plus ou moins hauts par rapport à la médiane des demandeurs du territoire, nécessitant alors une vigilance plus ou moins forte sur ces ménages.



o *Les caractéristiques des ménages*

La capacité à reloger les ménages du 1<sup>er</sup> quartile varie également selon le profil de ces ménages, notamment la composition familiale. Les acteurs interrogés ont souvent pointé la difficulté à trouver un logement pour les personnes isolées, d'une part en raison d'une forte tension sur les petits logements, et d'autre part en raison des faibles ressources de ces ménages et d'un effet levier moins important de l'APL.

**Focus : exemple pour une attribution à une personne seule à Nantes**

D'une part, l'offre disponible est assez faible pour une personne seule, avec notamment une très forte tension sur les studios : 6 demandes pour une attribution sur un T2, 19 demandes pour une attribution sur un T1.

D'autre part, parmi les ménages du 1<sup>er</sup> quartile, les personnes seules ont des ressources très inférieures aux couples sans enfants, avec qui ils peuvent être en « concurrence » pour une même typologie. Le seuil du 1<sup>er</sup> quartile est à 643€/mois pour une personne seule (loyer maximum couvert par l'APL : 258€), 964€/mois pour un couple (loyer maximum couvert par l'APL : 316€).

Si, lorsqu'un T2 se libère (très faible offre de T1), le réservataire ou bailleur recherche un candidat en se fondant sur le loyer du logement, l'offre accessible aux couples au seuil du 1<sup>er</sup> quartile sera plus importante que celle accessible à une personne seule (taux d'effort plus important car ressources plus basses, loyer couvert par l'APL moins important).

Une étude de l'Eurométropole de Strasbourg pointe également une difficulté à loger les grandes familles sous le seuil du 1<sup>er</sup> quartile : d'une part en raison de leur taux de solvabilité, et d'autre part en raison d'une plus forte présence de grands logements dans les QPV.

<sup>36</sup> Entre 2018 et 2019, le seuil de ressources définissant le 1<sup>er</sup> quartile a augmenté pour 90% des territoires concernés. Il est passé en moyenne de 7 590€ à 7 965€ par UC.

Au-delà de la composition familiale, trois types de ménages pouvant être visés par l'objectif du 1<sup>er</sup> quartile sont concernés par des procédures particulières pouvant faciliter une attribution :

- **Les ménages prioritaires** : à l'échelle de l'Ile-de-France, 41% des ménages prioritaires au titre du DALO ou de l'article L441-1 du CCH ont des ressources inférieures au seuil du 1<sup>er</sup> quartile, et 47,7% des ménages hébergés (source : socle DRIHL 2019). Or, ces ménages font l'objet de procédures particulières d'attribution. L'inscription dans SYPLO peut être un levier pour les attributions en faveur des ménages du 1<sup>er</sup> quartile.

On peut souligner qu'à Nantes métropole, le critère du « 1<sup>er</sup> quartile » est explicitement cité comme un critère de priorité au titre de l'article L441-1 du CCH. Tous les ménages du 1<sup>er</sup> quartile ne sont toutefois pas immédiatement prioritaires : une procédure de labellisation (inscription dans SYPLO) est nécessaire. Les ménages du 1<sup>er</sup> quartile représentant un quart de la demande, la labellisation « immédiate » de l'ensemble de ces ménages serait une charge importante pour les services instructeurs.

- **Les ménages relogés dans le cadre d'un projet de renouvellement urbain ou d'une ORCOD** : les ménages relogés hors QPV, même si leurs ressources ne relèvent pas du 1<sup>er</sup> quartile, peuvent être comptabilisés au titre de l'objectif dit « 1<sup>er</sup> quartile ». Ces ménages relèvent de processus d'attribution très spécifiques, liés à des priorités opérationnelles. Dans le cadre du NPNRU, sur la période 2020-2025, ils vont représenter une part importante des attributions. Dans certains territoires tendus, notamment en Ile-de-France, où l'objectif « 25% d'attribution hors QPV à des ménages du 1<sup>er</sup> quartile ou relogés » n'est pas atteint, l'augmentation des relogements à compter de 2021 est perçue comme un levier pour atteindre l'objectif.

- **Les étudiants** : ils représentent une catégorie particulière de ménages au sein du 1<sup>er</sup> quartile. Il ne s'agit pas du « cœur de cible » de l'objectif, mais, avec de très faibles ressources déclarées, ils sont identifiés dans les fichiers de gestion de la demande comme des ménages du 1<sup>er</sup> quartile, et peuvent représenter une part importante des attributions. Ainsi, Troyes Champagne métropole compte 2 000 logements étudiants dont la moitié sont des logements sociaux localisés hors QPV. Depuis 2019, les étudiants sont intégrés au calcul du 1<sup>er</sup> quartile, ce qui a contribué à une très forte augmentation du taux d'attribution aux ménages du 1<sup>er</sup> quartile entre 2018 et 2019. En 2020, selon l'EPCI, le taux de baux signés aux demandeurs du 1<sup>er</sup> quartile hors QPV serait de 31% mais de 11% sans les étudiants. C'est également le cas pour Toulouse Métropole, qui compte 19% d'attributions à des étudiants en 2016, et où le suivi du 1<sup>er</sup> quartile ne distingue pas les étudiants des autres demandeurs.

La mise en œuvre de l'objectif de 25% des attributions hors QPV à des ménages du 1<sup>er</sup> quartile, même si l'objectif est défini à l'échelle de l'agglomération, n'est pas mis en œuvre de façon uniforme. Au-delà de la vérification de l'atteinte ou non de l'objectif, les évaluations portent sur différents enjeux, d'une part sur les impacts de la mesure sur certains territoires ou pour certains bailleurs, et d'autre part sur les difficultés plus particulières d'accès au logement pour certains ménages. Lorsque l'objectif est atteint, une vigilance est toutefois nécessaire pour savoir si les ménages ayant bénéficié d'une attribution correspondent bien au « cœur de cible » de l'objectif.

### **Focus : les caractéristiques des demandeurs et des attributaires appartenant au 1<sup>er</sup> quartile**

Selon une étude de l'ANCOLS (*non encore parue*), entre 2017 et 2018, des profils similaires sont constatés parmi les ménages demandeurs du 1<sup>er</sup> quartile, mais qui diffèrent de l'ensemble de la demande :

- Il s'agit le plus souvent de ménages en situation précaire face à l'emploi : pour 21 % d'entre eux seulement le titulaire de la demande est en emploi contre 53 % pour l'ensemble des demandeurs (seulement 12 % titulaire d'un CDI ou fonctionnaire contre 38 % pour l'ensemble) ;
- Les ménages les plus modestes perçoivent plus souvent que les autres ménages demandeurs le RSA, ainsi que des allocations familiales et jeune enfant, seulement 16 % de leurs ressources en moyenne proviennent des revenus d'activité, contre 50 % pour l'ensemble des demandeurs ;
- Les familles monoparentales sont surreprésentées parmi les ménages du 1<sup>er</sup> quartile : 35 % des ménages du 1<sup>er</sup> quartile sont des familles monoparentales contre 24 % de l'ensemble des demandeurs ;
- Les ménages du 1<sup>er</sup> quartile sont deux fois plus nombreux en proportion à être reconnus prioritaires au titre du DALO : 4 % contre 2 % pour l'ensemble des ménages ;
- 71% des ménages dont un des motifs de la demande déclaré est « sans logements, hébergé ou en logement temporaire » n'appartiennent pas au 1<sup>er</sup> quartile de ressources des demandeurs.

## Fiche Annexe : Communauté urbaine d'Arras (CUA)

### 1. Cadrage : les caractéristiques du parc social

La CUA comprend un parc social important de plus de 12 000 logements, représentant 22% des résidences principales. Une seule commune est carencée au titre de la loi SRU.

Ce parc est toutefois assez concentré, à plusieurs titres :

- Concentration dans les 5 communes du pôle urbain, dont Arras (qui porte 60% de l'offre sociale).
- Concentration dans certains quartiers : 5 QPV, représentant 13% de la population communautaire, comprennent 47% de l'offre sociale.
- Concentration chez le bailleur « historique », Pas-de-Calais Habitat (OPH départemental), qui gère plus de 70% de l'offre sociale.

La tension de la demande dans la CUA est relativement faible, même si elle est à relativiser en fonction des typologies : les délais d'attente sont plus longs sur les petites typologies (T2), et à l'inverse plus courts sur les grands logements (hors très grands logements).

Le PLH vise un objectif de rééquilibrage géographique de l'offre, notamment dans les communes rurales : ce développement a contribué à l'arrivée de nouveaux bailleurs sur le territoire, mais avec donc un parc plus récent que celui de l'OPH, avec une offre de logements individuels plus élevée que dans le « pôle urbain ».

#### Caractéristiques de la CUA :

<b>Date de création</b>	1 <sup>er</sup> janvier 1998
<b>Nombre de communes</b>	46
<b>Zonage logement</b>	B2

#### La répartition du parc social en 2019 de la CUA :

Nb LLS (RPLS 2019)	% LLS / RP (Insee, RP17)	Nb LLS en QPV (RPLS 2019)	% LLS en QPV (RPLS 2019)	Nb de bailleurs (SNE 2019)
12 041	22,2%	5 738	47%	7

**Renouvellement urbain** : pas de PRU d'intérêt national, très faibles volumes de démolition prévus.

#### Demandes et attributions de logements sociaux en 2019 (SNE) :

	Ensemble
<b>Demandes</b>	4 015
<b><i>Dont hors mutations</i></b>	2 368
<b>Attributions</b>	1 331
<b>Tension de la demande</b>	3 demandes pour 1 attribution

## 2. La convention intercommunale d'attributions

La commune d'Arras avait un partenariat de long terme avec les bailleurs, en particulier Pas-de-Calais Habitat, sur les équilibres de peuplement et l'accès au logement des ménages précaires. Le lancement de la CIL est venu conforter ces pratiques et les élargir, sous le pilotage de la CUA.

Date de lancement de la CIL	Date de validation de la CIA
21 janvier 2016	4 octobre 2019

En amont de l'élaboration des documents de la CIL, une étude des besoins sociaux a été réalisée, qui a porté sur l'ensemble des besoins en logement : locataires du privé, propriétaires, demandeurs de logements sociaux, ... Ces réflexions ont mis en lumière les difficultés à loger les ménages les plus précaires, ce qui a incité la collectivité à s'inscrire dans la dynamique « Logement d'abord<sup>37</sup> ».

### → Les principaux éléments de diagnostic :

- Forte disparité de revenus entre les communes, et entre les quartiers d'Arras.
- Concentration de l'offre de logement social sur le cœur de l'agglomération, et dans les 5 QPV.
- Un volume important de parc accessible aux ménages à faibles ressources.
- Une spécialisation de l'occupation des QPV : proportion des familles monoparentales deux fois plus élevée que la moyenne mesurée sur la CUA. Le revenu médian y est inférieur de 38 % à la moyenne de la CUA.
- Une tension de la demande qui progresse, en particulier sur les demandes de mutation (39% des demandes).
- 6 profils de publics fréquentant les structures d'hébergement ont été identifiés comme présentant le plus de difficultés à accéder au logement sur le territoire de la CUA : les réfugiés, les jeunes de moins de 25 ans avec un passé institutionnel (Aide Sociale à l'Enfance, prison, ...), les personnes en souffrance psychique, les SDF vieillissants, les sortants de prison, les femmes victimes de violence.
- 3 autres profils ayant des difficultés particulières : les demandeurs de plus de 2 ans, les demandeurs de mutation, les personnes en situation d'handicap.

### → Les grands objectifs et axes d'actions :

La CIA, en cohérence avec l'objectif de rééquilibrage sur la production de l'offre, fixe un objectif général de « soulager les communes en tension : Saint-Nicolas, Saint-Laurent-Blangy, Arras et Achicourt, et ainsi réduire les écarts de pauvreté entre quartiers ».

Elle comprend un volet dédié à la démarche « logement d'abord », avec un objectif de réserver 3,25% des attributions à des ménages sortant d'hébergement.

La CIA rappelle les priorités de chaque réservataire :

- Etat : ménages prioritaires au titre de l'article L441-1 du CCH, en particulier sortants d'hébergement, dont réfugiés.
- Contingent communautaire : seniors à faibles ressources (40% du plafond PLUS, soit l'équivalent du seuil du pauvreté, salariés des entreprises locales assujetties ou pas au 1%, dans une logique de rapprochement domicile-travail, grandes familles (3 enfants et plus), personnes en rupture conjugale et hébergées à titre précaire, ménages issus des relogements ANRU, sortants de structure d'hébergement du territoire.
- Bailleurs : demandeurs de mutation et demandes de plus de 2 ans.
- Action Logement : salariés ou jeunes en formation.

4 axes de travail sont partagés :

- La connaissance fine des demandeurs du 1er quartile,
- La connaissance des marges de manœuvre sur le parc existant à partir des outils de connaissances de l'occupation du parc social (Qualification de l'Offre et GIP-SNE),
- L'analyse sur les demandeurs de mutation du 1er quartile,

#### La définition de l'objectif « 1<sup>er</sup> quartile »

L'objectif est défini en référence à la réglementation. Il est mutualisé à l'échelle de la CUA. Il avait dans un premier temps été conçu comme un palier à atteindre progressivement.

Le seuil du 1<sup>er</sup> quartile n'est pas considéré comme une référence pour être reconnu prioritaire au titre de l'article L441-1 du CCH.

<sup>37</sup> En réponse à la saturation des dispositifs d'hébergement, et afin de lutter contre le sans-abrisme, la démarche Logement d'abord vise un accès direct au logement avec un accompagnement social adapté aux besoins des personnes sans domicile.

- Les relogements dans le cadre des opérations de renouvellement urbain.

Les outils identifiés sont l'outil cartographique GIP SNE et l'outil de qualification de l'offre élaboré avec l'URHLM.

➔ **La gouvernance :**

La CUA est très attachée à une vision globale des enjeux habitat. Ainsi, la CIA a valeur de « volet opérationnel du PLH relatif à la mise en œuvre de la politique de peuplement et de facilitation des parcours résidentiels ». Elle comprend également la charte de relogement pour les projets de renouvellement urbain.

Tous les ans, un échange technique a lieu en comité technique de la CIL, avant une présentation en comité de pilotage, qui aborde l'ensemble des enjeux liés à l'habitat (attributions, PLH, ...). Le comité de pilotage valide les éléments qui sont ensuite présentés en CIL, dont la composition est plus large. La CIL a également valeur d'instance de pilotage du PLH.

***Mobilisation des acteurs :***

En tant que délégataire des aides à la pierre, la CUA assure la gouvernance de la CIL, mais elle se préoccupe fortement du maintien de la mobilisation des communes.

L'Etat s'était fortement mobilisé au moment du diagnostic (croisements SNE et SYPLO, ...). Ce niveau d'implication devient difficile à conserver (évolutions d'effectifs).

Les associations en charge de l'accompagnement social se réunissent au niveau départemental dans le cadre d'un comité dédié (le CLEODAS), dont la présidence est tournante. L'association assurant la présidence représente les autres dans les CIL.

### 3. La gestion de la demande et des attributions

**Fichier de gestion de la demande : SNE**

**Fonctionnement :** gestion en flux, avec délégation de la majorité des contingents

#### → **Gestion des contingents :**

**Contingent Etat :** La DDCS assure l'enregistrement dans SYPLO et le suivi des ménages DALO, sortants d'hébergement et sans-abri. Les autres ménages prioritaires relèvent de la compétence de la sous-préfecture. L'Etat a délégué son contingent en flux aux bailleurs sociaux depuis 2018. Une convention départementale a été signée par le Préfet avec l'URHLM pour la délégation du contingent préfectoral. 30% des attributions sont dédiées aux ménages prioritaires pour l'Etat, avec un ciblage particulier sur les ménages sortant d'hébergement et relevant du Logement d'abord. En 2019, sur 3 256 attributions du contingent préfectoral, 799 relevaient de ces publics tout particulièrement ciblés (environ 25%).

La convention-cadre est déclinée par bailleur, avec un objectif annuel d'attributions (en nombre de ménages). Le suivi des attributions du contingent préfectoral fait l'objet d'une réunion mensuelle par arrondissement avec les bailleurs et associations du territoire, avec l'objectif de fluidifier les parcours pour les ménages accompagnés par des associations dont les situations sont bloquées.

En 2018, le nombre d'attributions sur le contingent Etat était en fort recul, mais à nuancer en raison de problématiques techniques sur le suivi (interfaçage SNE/SYPLO, ...).

**Contingent des collectivités :** la CUA est délégataire des aides à la pierre, mais les contingents restent suivis au niveau des communes. Les communes font remonter des listes de ménages aux bailleurs sociaux, dans un cadre de gestion déléguée. Pour la commune d'Arras, la liste de ménages transmise aux bailleurs correspond aux ménages qui ont enregistré leur demande auprès de la commune : ces ménages sont recensés dans un logiciel interne, permettant une analyse plus fine de la situation que le SNE. Toutefois, des croisements sont nécessaires avec le SNE, car le logiciel interne ne calcule pas automatiquement le seuil du 1<sup>er</sup> quartile.

**Contingent Action Logement :** Une partie des logements du contingent reste historiquement gérée en stock. Ces logements sont mis en ligne sur Al'In, avec une filière « publics prioritaires » (positionnement du ménage prioritaire sur un logement par un conseiller dédié), et une filière « classique » (location choisie). Pour la filière « classique », les salariés inscrits voient les logements correspondant à leur demande, en termes de localisation, typologie et niveaux de ressources (seuil de taux d'effort calculé automatiquement par la plateforme à partir du revenu disponible, sans prise en compte de l'APL). Une partie des logements est gérée en « flux », dans le cadre de contrats de parc avec les bailleurs. Le contrat de parc définit un volume et des types de logements (typologies, niveaux de loyer, ...) devant faire l'objet d'attributions à des publics salariés. Dans ce cadre, Action Logement demande au bailleur d'être vigilant à attribuer des logements à des salariés qui sont également demandeurs prioritaires, afin de respecter l'objectif de réserver 25% des attributions à des ménages prioritaires.

#### → **Mise en relation offre et demande**

Le seuil du 1<sup>er</sup> quartile n'est pas un critère utilisé dans la recherche de candidats lorsqu'un logement se libère. Les priorités d'attribution sont plutôt appréhendées par le biais de la situation des ménages : sortants d'hébergement, ménages sans-abri, réfugiés, ... Il n'y a pas d'analyse sur la part de ménages du 1<sup>er</sup> quartile parmi ces ménages prioritaires, mais il s'agit globalement de ménages à très faibles ressources.

Pour chaque attribution, une étude fine de la situation du ménage est réalisée, avec une prise en compte du « coût global du logement » (charges, transports, ...), mais aussi de la proximité des services/zones d'emploi, et le cas échéant de la possibilité de maintenir l'accompagnement social engagé (notamment pour les sortants d'hébergement), ou même médical.

Dans le parc ancien, les loyers sont considérés comme globalement bas, sans grande distinction entre quartiers. Toutefois, l'offre en QPV est considérée comme plutôt mieux adaptée à l'accueil de ménages à faibles ressources, par leur proximité avec les services et zones d'emploi (situation dans les 5 communes du « pôle urbain »), et surtout par le fait que les logements ont souvent un chauffage collectif. Les logements récents des communes périphériques, souvent individuels, correspondent moins aux besoins des ménages fragiles.

Un travail d'appréciation de l'occupation des résidences avait été engagé avec l'URHLM : ce travail visait à caractériser le « bien vivre ensemble » de chaque résidence, afin de dépasser l'appréciation sur les ressources des occupants, jugée trop limitée et peu représentative. Ce travail est remplacé par une démarche sur la qualification de l'offre, qui vise à terme à faciliter le rapprochement offre et demande.

#### **Dispositifs pour favoriser l'accès au logement des ménages à faibles ressources**

- Commission de suivi du contingent préfectoral, réunissant bailleurs et associations, avec un examen des situations individuelles
- Commission « logement d'abord » à l'échelle de la CUA, avec un examen des situations individuelles pour les ménages rencontrant le plus de difficultés de logement
- Accompagnement associatif fort, aussi bien sur l'accès au logement que sur le maintien et la prévention des expulsions. L'intermédiation locative dans le parc privé est très développée, ainsi que les baux glissants dans le parc social.

Le délai d'attente moyen est de 7 mois sur le département. Le temps d'attente est globalement faible sur la CUA. Les ménages en attente de logement depuis plus d'un an sont en général connus de l'ensemble des partenaires : il s'agit par exemple de grandes familles, pour lesquelles il est plus difficile de trouver un très grand logement adapté à leurs besoins.

#### 4. Atteinte des objectifs légaux d'attributions

Les ménages du 1<sup>er</sup> quartile représentent 21% des attributions en 2019, ce qui témoigne de l'attention portée au logement des ménages à faibles ressources sur la CUA. Toutefois, 54% de ces attributions sont réalisées en QPV : les ménages du 1<sup>er</sup> quartile ne représentent que 14,8% des attributions hors QPV. Ce taux est en progression depuis 2018, mais il est difficile de dire dans quelle mesure cette hausse est liée à une évolution des pratiques, ou à l'augmentation du seuil du 1<sup>er</sup> quartile (+7% entre 2018 et 2019)

L'objectif 1<sup>er</sup> quartile est suivi de façon globale à l'échelle de la CUA, afin de tenir compte des spécificités de la répartition de l'offre. Du fait de son parc plus ancien, à bas loyer, et situé dans le pôle urbain, Pas-de-Calais Habitat est particulièrement sollicité pour le relogement des ménages prioritaires. L'occupation de son parc est très sociale, et 80% à 85% des attributions concernent des ménages sous plafonds PLAI.

Un bailleur comme la SIGH, arrivé plus récemment sur le territoire, et dont l'offre est en grande partie dans les communes rurales, avec peu de PLAI, rencontre plus de difficultés à atteindre ses objectifs, notamment sur le contingent préfectoral. Pour favoriser la sensibilisation à cet objectif, la SIGH inscrit dans les fiches des candidats présentées en CAL si les ménages relèvent ou non du 1<sup>er</sup> quartile.

##### L'appréciation du critère « 1<sup>er</sup> quartile »

Si l'objectif de 25% des attributions hors QPV à des ménages du 1<sup>er</sup> quartile n'est pas remis en cause par les partenaires locaux, ils ont toutefois des interrogations sur l'indicateur lui-même :

- Problématique d'un indicateur dont la valeur est déterminée sur la base de données déclaratives
- Seuil très bas du 1<sup>er</sup> quartile sur la CUA (580€/mois/UC), qui ne permet pas de prendre en compte certaines situations pourtant très fragiles (« minimum vieillesse » par exemple).

Par ailleurs, la communication d'un seuil « par UC » implique un calcul en fonction de la situation de chaque ménage, qui n'est pas encore intégré dans la plupart des outils de suivi internes. Pour apprécier les ressources, le seuil des plafonds HLM reste plus majoritairement utilisé.

##### Attributions par quartiles et quartier 2019

(source : Ancols) :

	Q1	Q234
HQPV	113	626
QPV	136	304

##### Evolution annuelle (source : Ancols) :

	Part d'attributions hors QPV et ex-ZUS à des ménages du 1er quartile	Seuil du 1 <sup>er</sup> quartile (€/UC)
2017	14,7%	
2018	12,3%	6 504
2019	14,8%	6 960

## 5. Le suivi de l'objectif « 1<sup>er</sup> quartile »

Outils de suivi	Pilotage	Fréquence du suivi	Echelle de suivi	Mesures/sanctions
Bilan présenté en CIL	CUA	Annuelle	Agglomération	/

Le bilan annuel est présenté sur les données de l'année n-1. Pour appuyer un pilotage des attributions « au fil de l'eau », la DREAL communique depuis 2020 des « premières tendances de l'année » à la fin du premier semestre.

Le respect de l'objectif « 1<sup>er</sup> quartile » est l'un des volets des bilans présentés en CIL, qui concernent les politiques de l'habitat dans leur ensemble. Les attributions aux ménages sortant d'hébergement et relevant du Logement d'abord sont plus identifiées comme une priorité locale, et font notamment l'objet d'un suivi plus rapproché, dans le cadre de commissions mensuelles.

Le bilan annuel est bien communiqué aux acteurs présents à la CIL, mais le relais n'est ensuite pas toujours fait vers les partenaires non représentés. Par exemple, le renforcement de l'articulation DDT/DCCS/Sous-préfecture sur le suivi des bilans des attributions est un axe de travail identifié au sein des services de l'Etat. Par ailleurs, si les associations ont bien un représentant en CIL, le bilan n'est pas toujours diffusé dans les instances de travail entre les associations.

La DDCS réalise de son côté un bilan de l'intermédiation locative (nombre de logements/nombre de relogements), à l'échelle départementale. Elle a l'objectif de produire des bilans plus précis pouvant compléter les informations sur les attributions partagées en CIL. Les relogements de ménages du 1<sup>er</sup> quartile dans le parc privé pourraient ainsi être valorisés (parallèle avec le fait de comptabiliser les logements en intermédiation locative dans le décompte SRU).

### En synthèse

	Levier	Frein
<b>Gouvernance</b>	Partenariat structuré, avec pilotage fort de la CUA.	
<b>Appréhension de l'objectif</b>	Objectif globalisé : « solidarité » à l'échelle de la CUA, car difficile à atteindre dans certaines communes en raison d'un patrimoine peu adapté.	Problème de la fiabilité d'un seuil calculé sur des bases déclaratives. Difficulté à identifier les ménages car le seuil est calculé par UC.
<b>Offre</b>	Volume important.	Hormis Pas-de-Calais Habitat, les autres bailleurs sont arrivés plus récemment sur la CUA : participation au rééquilibrage vers les territoires ruraux, donc patrimoine plus cher/individuel/loin des services.
<b>Outils</b>	Travail en cours avec l'URHLM sur un outil de rapprochement offre/demande permettant un suivi fin des objectifs.	Seuil 1 <sup>er</sup> quartile pas toujours identifiable dans les outils internes (ville, Action Logement, ...).
<b>Suivi / évaluation</b>	Suivi annuel dans les instances de la CIL.	Suivi fin des attributions aux ménages prioritaires, moins sur le 1 <sup>er</sup> quartile.

<b>Entretiens réalisés :</b>	
CUA	Nathalie HETTE, Directrice de l'Habitat et du Logement Lauranne MERCHERS, Responsable Accès logement et Mixité sociale
ARRAS	Valérie FERRI, Cheffe de service Logement, Direction de la Cohésion Territoriale
Pas-de-Calais Habitat	Frédéric CARIDROIT, Directeur des politiques de solidarités
SIGH	Marlena CLEMENT, Directrice des politiques locatives
DDT	Nadine BAUMLIN, Cheffe de service Habitat et Renouvellement urbain
DDCS	Pauline ARTISIEN, Responsable de l'unité fluidité des parcours
Action Logement Services	Mathilde TOURNAUX, Directrice régionale adjointe
Association AUDASSE	Sabine COUSSAERT, Directrice pôle adulte

## Fiche annexe : EPT Est Ensemble

L'EPT Est Ensemble compte 9 communes pour près de 426 500 habitants en 2018. Le territoire est marqué par une forte pression dans un contexte francilien de première couronne de Paris très dynamique. L'EPT compte plus de 170 000 résidences principales en 2017 (plus 7% en 5 ans).

Date de création	01/01/2016
Nombre de communes	9
Nombre d'habitants	426 389 en 2018
Zonage	A / Abis

### 1. Cadrage : les caractéristiques du parc social

En ce qui concerne l'offre de logement, on compte plus de 70 000 logements sociaux sur le territoire d'Est-Ensemble. L'EPT affiche un taux de logements sociaux de l'ordre de 36% (Insee, RP 2017). Ce taux varie fortement de 23% à 47% selon les communes. Ce parc social est fortement concentré sur les villes de Montreuil, Bobigny, Pantin et Bondy mais est tout de même réparti sur l'ensemble des communes de l'EPT (l'ensemble des communes respectent le taux SRU). D'après le diagnostic territorial de la CIL, environ la moitié du parc social du territoire est à bas loyer et donc accessible aux ménages les plus fragiles. D'après les différents acteurs, cette offre accessible est présente également en dehors des QPV.

Le territoire est qualifié de « marché tendu » avec une pression très forte : environ 10 demandes pour 1 attribution. Le délai anormalement long est fixé à 36 mois. Ces dernières années, la demande a fortement progressé (37 500 demandeurs) et la mobilité a atteint un niveau historiquement bas avec environ 5% de taux de rotation.

La particularité de l'offre HLM du territoire est que le parc hlm est présent sur l'ensemble des communes. Aujourd'hui, le patrimoine se répartit entre une vingtaine de bailleurs importants alors qu'il y a moins de 10 ans, il se répartissait entre une quarantaine de bailleurs (processus de fusion en cours). La moitié du parc présent sur le territoire est gérée par des OPH et l'autre moitié par des ESH. C'est la restructuration des ESH au cours des dix dernières années qui a permis de réduire fortement le nombre de bailleurs présents sur le territoire et ainsi faciliter les échanges et les accords notamment au niveau de la politique d'attributions. L'inconvénient de cette restructuration est que les bailleurs ont élargi leur emprise territoriale, et qu'il est donc plus difficile pour eux de rentrer dans des logiques territoriales très fines. En ce qui concerne les OPH, une restructuration est en cours puisque quatre d'entre eux vont se regrouper d'ici 2023 au sein d'un Office Territorial EPT (environ 26 000 logements à terme). Ce regroupement permettra à l'EPT de travailler de manière plus « confortable » avec un seul interlocuteur pour l'ensemble du territoire et une plus grande homogénéisation des pratiques.

### 2. La politique intercommunale d'attributions

#### ▪ Historique

L'EPT s'est engagé dans l'élaboration de sa politique d'attribution en 2019 avec la création de la CIA et la définition de son programme d'actions pour la période 2019-2022. Le PPGDID est en cours d'élaboration depuis

#### Répartition du parc social en 2019

Nb log. sociaux	Dont en QPV	%	Dont Hors QPV	%	Taux LLS <sup>38</sup>
73 009	39 884	55%	33 125	45%	36%

Source : RPLS 2019

#### Demandes et attributions 2019

Demandes	37 504
Dont demande des mutations	Environ 1/3
Attributions	3 812
Tension de la demande	10

Source : Socle Données DRIHL 2019

<sup>38</sup> Insee 2018

avril 2021. L'intercommunalité est relativement récente puisqu'elle a été créée en 2010, d'abord sous forme de communauté d'agglomération, puis son statut a été modifié en 2016 pour se constituer en un établissement public territorial (EPT) au sein de la Métropole du Grand Paris (MGP). Malgré ce changement de statut, le territoire a conservé un périmètre constant, ce qui en fait à la fois un territoire jeune comparativement à l'échelle nationale mais aussi l'un des plus anciens et des plus stables à l'échelle de la MGP. Malgré cette relative stabilité, le nouveau contexte institutionnel n'a pas facilité le positionnement de l'EPT qui doit se placer en chef de file des nouvelles obligations législatives concernant notamment les travaux de la CIL qui était jusqu'alors placée aux mains des communes. Ce point de difficulté est renforcé sur le territoire de la métropole par une complexité juridique puisque la compétence habitat doit être transférée à la MGP (c'est la Métropole du Grand Paris qui est chargée de l'élaboration du Plan Métropolitain de l'Habitat et de l'Hébergement -PMHH) tandis que les travaux dans le cadre de la CIL doivent être mis en place par les EPT en partenariat avec l'État. Un contexte institutionnel difficile à appréhender qui ralentit et complexifie la concertation.

#### ▪ **Les principaux éléments de diagnostic**

Dans le cadre des travaux d'élaboration de la CIA et pour répondre aux objectifs du document cadre, les travaux effectués dans le cadre de la CIL ont permis la mise en place d'un « Référentiel QPV » qui regroupe des données qualitatives et quantitatives sur les secteurs en Quartier Politique de la Ville du territoire. À terme, un référentiel sur l'ensemble du parc devrait être mis en place. Ce référentiel permet à l'ensemble des acteurs impliqués de s'appuyer sur des éléments de qualification du parc à des échelles fines et une identification des potentielles résidences fragiles sur lesquelles ils s'engagent à avoir une attention particulière en commission d'attribution.

#### ▪ **Les grandes orientations dans le cadre de la CIA**

##### **Objectifs ménages supérieurs au 1er quartile en QPV :**

Le taux minimum d'accueil des ménages supérieurs au 1<sup>er</sup> quartile en QPV est fixé à 74% (taux de 2017). Une priorisation des ménages des 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> quartiles est adoptée avec un objectif d'au moins 40% des attributions (taux atteint en 2018).

La mobilisation du « référentiel QPV » élaboré par Est-ensemble et ses partenaires permet d'approcher qualitativement et finement les spécificités des territoires en QPV. À terme, un référentiel de ce type étendu à l'ensemble du parc sera mis en place.

La possibilité est offerte aux communes de mettre en place des « Commissions QPV » en vue d'apporter une vigilance particulière aux attributions au sein des résidences en QPV (les maires ont la charge de piloter ces commissions). La possibilité de réunir ces commissions est basée sur le volontariat des villes. À ce jour, aucune d'entre elles ne s'en est emparée. L'objectif porté par l'EPT est qu'en 2021 certaines villes testent ce dispositif dans lequel l'EPT place beaucoup d'espoirs.

##### **Objectif de développement des mutations au sein du parc social**

Chaque année, environ 30% des demandes sont des demandes de mutation. L'offre sur le territoire semble adaptée pour répondre convenablement à ces demandes (offre diverse en termes de typologie, de niveau de loyer et de localisation). D'après l'objectif fixé dans la CIA, chaque réservataire doit augmenter le nombre d'attributions à des ménages en mutation de 15% chaque année pour atteindre une meilleure satisfaction des ménages face à leur demande de mutation. L'EPT souhaiterait porter une attention particulière aux mutations des ménages du 1<sup>er</sup> quartile hors QPV. La mise en œuvre du « Pack Mobilité » est un outil mobilisé par l'ensemble des partenaires pour tenter de faciliter l'identification des ménages du 1<sup>er</sup> quartile locataires en QPV et qui souhaiteraient déménager en-dehors d'un QPV (c'est un outil qui est amené à disparaître avec la gestion en flux) et qui n'est pas adapté car il ne permet pas à ce jour de territorialiser la demande (en QPV ou hors QPV). L'EPT déplore un problème d'outillage qui freine l'atteinte des ambitions du territoire à ce sujet.

##### **Objectifs liés à la demande des publics prioritaires locaux**

Le diagnostic élaboré dans le cadre de la CIL révèle qu'environ la moitié des ménages DALO qui ont bénéficié d'une attribution sur le territoire d'Est Ensemble ne sont pas originaires du territoire. La moitié du parc de logements sociaux de l'EPT est à bas loyer et constitue donc une offre adaptée pour l'accueil de ménages fragiles

qui ne sont pas nécessairement logés dans leur territoire d'origine (faute d'offre adaptée). On observe une forte pression de la demande qui provient de ménages issus du reste de la région. C'est pourquoi un travail de labellisation dématérialisée et facilitée (labellisation a priori) est en cours sur le territoire (en partenariat avec les services de l'État). C'est une expérimentation qui a pour but de faciliter le repérage et la priorisation de la demande locale (à dossiers équivalents).

### Objectifs liés au renouvellement urbain

Dans le cadre des projets de renouvellement urbain, environ 2500 démolitions auront lieu sur le territoire d'Est Ensemble dans les années à venir. Un suivi précis du relogement est mis en place afin de permettre la mobilité résidentielle des ménages sur le territoire ou même sur les communes frontalières à Est-Ensemble et au-delà. Dans le cadre du renouvellement urbain, à ce jour, les minorations de loyer de l'ANRU ont été accordées à 34% de ménages à reloger, cela facilite le relogement des ménages et fluidifie leur parcours résidentiel. Ces minorations de loyer permettent de reloger certains ménages dans du parc récent et notamment hors QPV. À ce jour, 300 ménages sont en cours de relogement. L'EPT a engagé un travail de sécurisation de cette procédure de minoration de loyer afin de permettre à un maximum de ménages d'en bénéficier. Il s'agit notamment d'un levier efficace pour faciliter le relogement des ménages du 1<sup>er</sup> quartile hors QPV.

5- Carte des projets de renouvellement urbain d'Est Ensemble



### 3. La gestion de la demande et des attributions

#### Pression de la demande et gestion des contingents

Le nombre annuel de demandeurs est très élevé (environ 38 000) alors que la rotation dans le parc social diminue d'année en année (environ 4000 attributions/an). À ce jour, la pression pèse très lourdement sur les guichets enregistreurs des villes, la plupart des bailleurs sont de plus en plus éloignés des ménages et n'enregistrent pas les demandes des primo-demandeurs (ils se concentrent sur les demandeurs de mutations internes). L'EPT a une volonté de rééquilibrage entre le profil des attributions des OPH (avec une vocation plus sociale) et celles des ESH.

Actuellement, l'État gère son contingent à l'aide de SYPLO qui est un outil à deux fonctions : gérer le contingent préfectoral et analyser le « vivre » de ménages prioritaires. SYPLO est un outil assez ancien qui manque de finesse notamment dans les critères de recherche des ménages. Les quartiles de ressources des demandeurs ont été intégrés dans l'outil mais il n'y a pas encore eu de travail de fond à ce sujet, le service débute la réflexion sur le travail à mener pour mieux identifier les ménages du 1<sup>er</sup> quartile et leur attribuer des logements hors QPV dans la mesure du possible. Dans l'outil, il n'y a pas, à ce jour, de traitement territorialisé. Il ne permet pas de situer les logements libérés du contingent préfectoral en QPV ou hors QPV.

Les services d'Action Logement utilisent majoritairement l'outil AI'In afin de gérer la demande de publics salariés. La majorité des logements disponibles est intégrée sur AI'In qui fonctionne sur le principe de la location choisie. Certains logements sont proposés en direct sans positionnement sur la plateforme (demandes particulières d'entreprises ou de communes partenaires qui auraient des besoins spécifiques pour un ménage salarié). Enfin, une partie des logements est dédiée aux ménages prioritaires, l'outil AI'In ne gère pas cette demande spécifique (seulement 4000 ménages DALO en Île-de-France dans l'outil actuellement). Deux procédures sont possibles :

soit un conseiller Action Logement propose en direct des logements disponibles à des ménages salariés enregistrés dans SYPLO, soit il les destine à des associations accompagnant des ménages prioritaires.

#### 4. Atteinte des objectifs légaux d'attributions

##### Résultats et évolution dans l'atteinte de l'objectif

	Seuil 1 <sup>er</sup> quartile	Part attrib. 1 <sup>er</sup> Q. hors QPV*	Part attrib. aux 2, 3 et 4 <sup>ème</sup> Q. en QPV
2017	9 126 €	16,4 %	72,2 %
2018	9 345 €	12,9 %	76,6 %
2019	9 720 €	13 %	77,0 %

Sources : ANCOLS et socle DRIHL 2017, 2018, 2019

La part de ménages du 1<sup>er</sup> quartile accueillis en dehors des QPV s'établit à 13% pour le territoire de l'EPT, même si ce taux reste éloigné de l'objectif légal il se situe dans la fourchette haute des territoires de la petite couronne. La moyenne pour l'Île-de-France s'établit à 12,3% en 2019.

##### ▪ La définition de l'objectif 1<sup>er</sup> quartile

Dans la CIA, l'objectif 1<sup>er</sup> quartile est identique pour tous les réservataires et tous les territoires mais l'EPT souhaiterait que cet objectif soit modulé localement selon les déséquilibres observés (fragilité de l'occupation de certaines résidences qui pourraient faire l'objet d'une vigilance collective dans les attributions). Ces modulations pourraient être rendues possibles par la prise de connaissance de l'enquête OPS de chaque bailleur et l'actualisation du « référentiel QPV » ainsi que son élargissement à l'ensemble du parc. Les ménages 1<sup>er</sup> quartile ne sont pas identifiés dans les outils de gestion de la demande des différents réservataires. À ce jour, il n'y a pas de traitement différencié de la demande des ménages du 1<sup>er</sup> quartile.

##### ▪ Les freins et les leviers dans la réalisation de l'objectif 1<sup>er</sup> quartile

##### L'offre à bas loyer Hors QPV

Afin de mieux répondre à l'objectif d'attributions à des ménages du 1<sup>er</sup> quartile hors QPV, la mobilisation d'une offre à bas loyer hors QPV est nécessaire. Sur le territoire d'Est-Ensemble, l'offre hors QPV à bas loyer est conséquente et permet de répondre à l'objectif de mixité. Les financements pour continuer à construire des logements PLAI en Seine-Saint-Denis sont de plus en plus difficiles à mobiliser. Le positionnement politique des communes sur le financement du parc social est central sur cette question. En 2016, au moment du basculement de la communauté d'agglomération vers l'EPT Est Ensemble, la posture des communes d'Est-Ensemble était de limiter le PLAI seulement à la reconstitution dans le cadre des PRU. L'objectif était de porter l'idée d'un rééquilibrage à l'échelle de la MGP notamment sur la production de logements sociaux (les PLAI du territoire d'Est-Ensemble représentent 20% de l'ensemble de l'offre en PLAI de la MGP). Depuis 2020 cette posture est en train de changer suite à l'échec de la mise en œuvre du PMHH, la crise sanitaire (augmentation du mal-logement) et les changements d'exécutifs. Plusieurs maires souhaitent porter une reprise du développement de l'offre en logement social et très social sur les communes d'Est-Ensemble. Ce changement de positionnement pourrait donc favoriser le développement d'une offre qui faciliterait davantage l'atteinte de l'objectif de mixité. Ce déploiement d'une offre nouvelle en PLAI se heurte encore à certains obstacles, notamment la volonté du Préfet de Seine-Saint-Denis de limiter la construction de logement social ou très social ou encore les futures dispositions relatives à la loi « 4D » qui incitent les communes avec plus de 40% de logements sociaux à diversifier leur offre en termes de financement de l'offre neuve HLM (PLS notamment).

##### L'enjeu majeur du relogement

Sur le territoire, l'objectif d'attributions à des ménages du 1<sup>er</sup> quartile hors QPV repose en partie sur le relogement des ménages ANRU. De nombreux programmes de renouvellement urbain sont en cours sur le territoire. L'objectif d'attributions à des ménages du 1<sup>er</sup> quartile est associé à celui du relogement des ménages à reloger dans le cadre d'un projet NPNRU ou d'une ORCOD. Ces enjeux de relogements sont cruciaux et vont peser lourdement dans les besoins de logements et dans les attributions, dans les années à venir c'est le

relogement qui va permettre de mieux atteindre l'objectif légal. Les programmes de renouvellement urbain vont diversifier l'offre dans les QPV et hors QPV et permettront de « déconcentrer la pauvreté » et de faciliter la mixité dans les attributions mais c'est un processus à long terme. Enfin, la reconstitution de l'offre hors site dans le cadre des projets de renouvellement urbain est aussi l'occasion de travailler sur les loyers des futurs logements neufs afin de permettre de renforcer l'offre accessible dans des secteurs hors QPV. C'est l'un des enjeux forts sur le territoire dans les années à venir. À noter que les besoins en relogement des ménages prioritaires au titre du relogement ANRU pèsent fortement sur l'objectif initial de relogement des publics fragiles et mobilisent fortement le contingent préfectoral.

### **L'accompagnement social**

Comparativement au niveau de vie général, le seuil du 1<sup>er</sup> quartile est faible en Ile-de-France, de l'ordre de 800 euros/mois/UC. Le passage en commission des ménages les plus fragiles est facilité par la mise en place d'une procédure d'accompagnement social. Les services logement des villes interrogés considèrent l'accompagnement social comme un élément extrêmement important pour sécuriser les dossiers, les bailleurs et les ménages. Lors du passage en CAL, le service de la ville de Pantin par exemple encourage dès que possible la rédaction d'une note sociale afin de contextualiser la demande du ménage et de solidifier les dossiers de ménages fragiles, cette procédure obtient de bon résultat et permet de limiter le nombre de refus bailleur au cours des commissions d'attribution. Le bailleur I3F dispose de personnel chargé de l'accompagnement et s'appuie aussi sur un partenariat solide avec les CCAS et les mairies. Actuellement, un travail est engagé notamment avec des associations locales pour faciliter l'accès au logement des ménages les plus fragiles. Certaines pistes sont étudiées telles que la mise en place de conventions avec les organismes sociaux ou la mise en place de « baux glissants ». Pour l'OPH de Montreuil notamment, le travail partenarial s'appuie sur une grille de critères examinés en amont du passage en CAL qui permet d'identifier les ménages qui semblent nécessiter la mise en place d'un suivi par un CESF (conseiller en économie sociale familiale). Cette procédure répond à un objectif de prévention, et non pas dans l'idée de freiner l'accès au logement de ces ménages, il s'inscrit dans l'accompagnement du ménage vers son logement et dans l'idée de faciliter le passage en commission d'attribution.

### **La déclinaison des objectifs par réservataire**

La question de la territorialisation de l'objectif des réservataires apparaît comme un enjeu central dans les territoires franciliens notamment où l'on observe une grande disparité en ce qui concerne le nombre de logements sociaux et le niveau des loyers qui sont hétérogènes selon les territoires. Le taux d'effort et le reste à vivre examinés en CAL respectent les préconisations du pack AORIF pour certains bailleurs mais pas pour tous. La grande disparité des conditions de passage en CAL génère un déséquilibre quant à la gestion des réservataires qui ont naturellement tendance à s'appuyer sur le parc des offices pour remplir leurs objectifs 1<sup>er</sup> quartile et ménages prioritaires. Une attention particulière doit être portée à ce sujet, notamment sur le contingent Action Logement qui a tendance à perdre sa vocation initiale de positionner des ménages structurants (en lien à l'emploi) en participant ainsi au bon équilibre des attributions sur le parc des offices.

## **5. Le suivi de l'objectif « 1<sup>er</sup> quartile »**

---

### **Suivi de l'objectif EPT**

En interne, l'EPT suit l'évolution des objectifs au niveau des communes. À ce jour, un bilan est fait une fois par an en fonction des données diffusées par le socle DRIHL (mais qui ne permettent pas d'appréhender les objectifs légaux avec exactitude et précisions par réservataire). L'EPT s'appuie également sur le pack mobilité pour analyser les dynamiques en termes de mobilité. Pour l'instant, il n'y a pas de possibilité d'évaluer l'objectif de mutation par bailleur. Enfin, pour l'EPT, le point d'alerte ne se situe pas sur le niveau d'atteinte des objectifs sur le territoire d'Est-Ensemble (objectifs qui sont atteints dans les faits par l'accueil de ménages fragiles) mais porte sur la spécialisation de plus en plus forte du parc. La question est surtout de savoir comment atteindre un meilleur équilibre d'accueil des ménages les plus fragiles sur l'ensemble des autres territoires de la MGP.

### **Suivi de l'objectif Etat**

Actuellement, l'État n'a pas d'outils de mesure précis des objectifs, notamment pas de possibilité d'étudier le respect des objectifs par contingent et par réservataire. Des discussions sont menées en vue de qualifier le parc et d'affiner les procédures d'attribution notamment dans les travaux de la CIL et, dans une moindre mesure, dans les travaux de définition des CUS par les bailleurs. Dans le cadre des CIA, certains territoires du département ont mis à disposition de l'État des outils de concertation opérationnels à mobiliser au moment de l'attribution (référentiel résidence) afin d'apporter une vigilance particulière sur certaine résidence déjà fragile, ce travail est en cours pour Est-Ensemble. L'État ne possède pas de données par réservataire. Les données du socle DRIHL ne sont, pour l'instant, pas assez fines pour quantifier l'objectif avec précision.

### **Suivi de l'objectif Action Logement**

Action Logement a engagé un travail pour commencer à identifier les ménages demandeurs qui relèvent du 1<sup>er</sup> quartile via Al'In (ce qui n'était pas fait jusqu'alors). Aujourd'hui, à l'échelle nationale, Al'In décompte 5000 demandeurs du 1<sup>er</sup> quartile et seulement 117 à l'échelle d'Est-Ensemble (ce qui est fortement sous-estimé) mais ce chiffre devrait être consolidé dans l'année. Actuellement, il n'est pas possible pour Action Logement de savoir si un logement disponible est situé en QPV ou hors QPV sauf si le bailleur auquel il appartient le mentionne clairement. Al'In ne permet pas cette territorialisation. L'outil n'a pas été conçu dans un premier temps pour une gestion particulière des ménages du 1<sup>er</sup> quartile ou des objectifs spécifiques aux QPV, mais des développements en ce sens sont en cours, comme en témoigne la possibilité récente d'identifier les ménages du 1<sup>er</sup> quartile.

### **Suivi de l'objectif Contingent Ville**

Les ménages 1<sup>er</sup> quartile ne sont pas identifiés dans les outils de gestion de la demande des villes interrogées. Le suivi de l'objectif est annuel, il n'est pas décliné par réservataire, et concerne l'atteinte de l'objectif 1<sup>er</sup> quartile hors QPV, l'atteinte de l'objectif des autres quartiles en QPV, ainsi que l'objectif lié aux ménages prioritaires. Il est à noter, au sujet des ménages prioritaires, la difficulté de labelliser les ménages juste avant le passage en CAL (délais resserrés qui ne permettent pas toujours ce travail de labellisation). Il est précisé que les ménages DALO ou prioritaires recouvrent peu l'objectif 1<sup>er</sup> quartile, ce sont deux publics spécifiques. Le bilan des objectifs d'attributions aux ménages du 1<sup>er</sup> quartile est réalisé a posteriori et non pas au fil de l'eau.

### **Suivi de l'objectif bailleur**

Lors du passage en CAL, l'information concernant l'appartenance au 1<sup>er</sup> quartile du ménage est connue mais ce n'est pas un élément déterminant dans la décision de retenir le ménage ou non. Les bailleurs interrogés travaillent davantage sur l'adéquation entre offre de logement et profil du ménage. Il n'y a pas de lien direct entre libération d'une offre hors QPV et le choix d'un ménage du 1<sup>er</sup> quartile. Les bailleurs indiquent qu'il est plus difficile pour les « petits ménages » du 1<sup>er</sup> quartile de trouver un logement puisqu'ils sont moins solvables qu'une grande famille relevant également du 1<sup>er</sup> quartile. Les bailleurs disposent de bilans chiffrés relatifs aux attributions à des ménages du 1<sup>er</sup> quartile en interne mais ne travaille pas spécifiquement sur cette thématique. Le parc libéré sur contingent propre des bailleurs est principalement mobilisé pour le relogement ANRU ou les besoins en mutation interne.

### **L'appréciation du critère « 1<sup>er</sup> quartile »**

La fiabilisation des données déclaratives est un fort enjeu. Il est rappelé que le seuil du 1<sup>er</sup> quartile en Île-de-France se situe bien en deçà du seuil de pauvreté, notamment pour les personnes seules. Cet indicateur basé exclusivement sur le niveau de ressources des ménages inscrit au SNE semble réducteur et ne permet pas d'élargir aux autres critères importants en vue du choix d'un candidat avant passage en commission d'attribution. Il est rappelé aussi les limites liées à l'effet de seuil. Un ménage qui se situe dans la fourchette basse du 2<sup>ème</sup> quartile étant comptabilisé dans les objectifs légaux au même titre qu'un ménage du 4<sup>ème</sup> quartile. Le seuil du 1<sup>er</sup> quartile ne permet pas de refléter la réalité du profil des ménages attributaires. En effet, sur le territoire de l'EPT le profil des ménages demandeurs et attributaires est globalement fragile. Si l'EPT semble loin d'atteindre l'objectif de 25% des attributions hors QPV il n'en demeure pas moins un territoire sur lequel les enjeux sociaux sont très forts et qui répond dans la mesure du possible à la demande des ménages les plus fragiles aussi bien en QPV que hors QPV. Ainsi, 42% des attributions sont réalisées en faveur de ménages du 1<sup>er</sup> ou 2<sup>ème</sup> quartile en 2019, contre 37% en moyenne pour la MGP.

## 6. Synthèse des freins et points d'appui à l'atteinte de l'objectif 1<sup>er</sup> quartile

	Levier	Frein
Gouvernance	Un territoire très jeune comparativement aux EPCI nationaux, mais l'un des plus anciens et des plus stables à l'échelle de la MGP (périmètre constant depuis 2010).	Un contexte institutionnel difficile à appréhender (lien à la MGP) qui peut ralentir et compliquer la concertation.
Appréhension de l'objectif	Volonté de rééquilibrage entre le profil des attributions des OPH (avec une vocation plus sociale) et celles des ESH. Objectif 1 <sup>er</sup> quartile identique pour tous les réservataires et tous les territoires mais que l'EPT souhaiterait moduler à terme (selon la fragilité des secteurs et les caractéristiques de l'offre).	Contexte de tension extrêmement forte avec un parc social important sur l'ensemble des communes du territoire. Enjeux de relogements qui vont peser lourdement dans les besoins de logements et dans les attributions. La spécialisation des attributions et la vocation toujours plus sociale du parc sur le territoire se poursuivent, pas de réflexion interdépartementale sur cette question de rééquilibrage social.
Offre	Plus de 70 000 logements sociaux, parc diffus sur l'ensemble du territoire. La moitié du parc est gérée par des OPH et l'autre moitié par des ESH. L'offre hors QPV, notamment à bas loyer, est conséquente et permet ainsi de répondre plus facilement à l'objectif de mixité.	Avec la fusion, les bailleurs ont élargi leur emprise territoriale donc plus difficile de rentrer dans des logiques territoriales très fines. Travail sur les loyers de l'offre neuve à engager mais limité par une volonté de moins construire de logements PLAI dans la région.
Outils	Extension du « référentiel QPV » au territoire hors QPV. Soutien technique AORIF afin de permettre au bailleur de mettre en place une adaptation des loyers. Evolution du « Pack Mobilité » pour identifier les ménages du 1 <sup>er</sup> quartile locataires en QPV et qui souhaitent déménager hors QPV.	SYPLO est un outil ancien : pas de traitement territorialisé (pas d'attention particulière sur les attributions hors QPV). Mobilisation d'un accompagnement social portée principalement par les villes et certains offices, difficultés pour les autres réservataires de mobiliser un accompagnement social avant passage en CAL.
Suivi / évaluation	EPT suit l'objectif au niveau des communes. Un bilan est fait une fois par an. Les PRU en cours devraient faciliter l'atteinte de l'objectif	Pas d'information précise sur le respect de l'objectif 1 <sup>er</sup> quartile par réservataire actuellement.

<b>Entretiens réalisés</b>	
EPT Est Ensemble	Michele ESPOSTO – Directrice Habitat et Renouvellement Urbain Maïlis PEIROLO – Chargée de mission mobilités résidentielles
DRIHL / UD 93	DRIHL – Nathalie HEID – Cheffe du Bureau de l'Accès au Logement UD93 – Marina LAGUNE – Chargée de mission "Politiques transversales de l'Habitat et du Logement »
Ville Montreuil	Mireille QUIGNARD – Directrice Service Logement
Ville de Pantin	Nathalie BAUGY – Responsable Pôle Logement
Action Logement	Hélène N'DIAYE BODIN, Directrice régionale adjointe en charge de la relation client Angélique CHAIDRON – Directrice régionale adjointe Investissements et Territoires
I3F	Marion MOUTIN – Responsable départementale attributions et politiques sociales
OPHM Montreuillois	Patricia PERRIN – Directrice de la Gestion Locative et Qualité de service Sophie ASSAILLY – En charge des attributions

## Fiche annexe : Nantes Métropole

### 1. Cadrage : les caractéristiques du parc social

Le territoire a une centralité métropolitaine historique où le logement social est fortement développé : les logements sociaux les plus anciens et les moins chers se situent dans la ville centre et en QPV. Le PLH prévoit un rééquilibrage vers les communes périphériques. Une seule commune est carencée au titre de la loi SRU.

À l'échelle métropolitaine, le parc est plutôt récent : 23% a été construit après 2010. Il compte autant de logements construits avant les années 1970 que depuis les années 2000. Les logements neufs ont toutefois des niveaux de loyer élevés : le marché est en tension, et le foncier est cher, ce qui impacte les équilibres d'opération. 65% de la production de logements sociaux est réalisée en VEFA, par des promoteurs.

Malgré une production neuve importante, la tension sur le logement social augmente : + 49% de demandeurs en 10 ans, pour 25% d'attributions supplémentaires. La vacance est faible, et le taux de rotation a baissé depuis quelques années.

L'offre de Nantes Métropole est caractérisée par un patrimoine important en QPV, datant des années 60-70 majoritairement composé de T3/T4. Les QPV sont très bien desservis, ils ne sont pas considérés comme des quartiers de relégation par les acteurs du territoire. Certains quartiers ont déjà fait l'objet de projets de rénovation urbaine comprenant des réhabilitations ambitieuses, et une réflexion est en cours sur les loyers « post-réhabilitation », pour garantir le maintien d'une offre accessible dans ces quartiers. L'OPH métropolitain a une situation particulière, avec 98% de son parc sur la ville de Nantes, et 63% de logements en QPV. Ce bailleur historique a une part importante de logements à bas loyer, et une occupation très sociale. Il est par ailleurs concerné par les 4 projets de renouvellement urbain, avec des objectifs de relogement qui vont peser sur ses capacités d'attribution.

75% du parc hors QPV est considéré comme non fragile au regard de l'occupation<sup>39</sup>. Toutefois, moins d'un tiers de ce parc est considéré comme adapté à l'accueil de ménages à faibles ressources : 7 487 logements accessibles (couverts par l'APL) et 3 405 logements potentiellement accessibles (30€ au-dessus du plafond APL) selon la CIA<sup>40</sup>. Le PLH identifie un déficit de 9 000 logements accessibles, particulièrement sur les T2. Pour remédier à cette difficulté, la métropole accorde une aide financière aux bailleurs, avec un objectif de 25% de l'offre neuve ayant un loyer équivalent au plafond APL.

#### Caractéristiques de la CUA :

Date de création	1 <sup>er</sup> janvier 2015
Nombre de communes	24
Zonage logement	B1

#### La répartition du parc social en 2019 de la CUA :

Nb LLS (RPLS 2019)	% LLS / RP (Insee, RP17)	Nb LLS en QPV (RPLS 2019)	% LLS en QPV (RPLS 2019)	Nb de bailleurs (SNE 2019)
60 478	16,3%	21 873	36,2%	14

**Renouvellement urbain** : 3 projets d'intérêt national, un projet d'intérêt régional

#### Demandes et Attributions de logements sociaux en 2019 (SNE) :

	Ensemble
<b>Demandes</b>	34 445
<b><i>Dont hors mutations</i></b>	20 914
<b>Attributions</b>	6 382
<b>Tension de la demande</b>	5,3 demandes pour 1 attribution

<sup>39</sup> Indicateur de fragilité : part des occupants aux ressources inférieures à 20% et 40% des plafonds PLUS (le taux de pauvreté étant à peu près équivalent à 40% du plafond PLUS).

<sup>40</sup> Sur la base d'un taux de rotation de 11,2% en 2014 (plutôt 8% actuellement, selon les acteurs locaux), le volume annuel de logements mobilisables dans le parc non fragile hors QPV était estimé à 1 241.

## 2. La convention intercommunale d'attributions

La métropole de Nantes possède une certaine maturité en termes de politiques de l'habitat. Le PLH en vigueur est le 3<sup>ème</sup>. Dès 2013, une conférence du logement a été mise en place. Elle était pilotée par la présidente de la métropole, puis adaptée à la loi ALUR avec un co-pilotage métropole et préfet. Par ailleurs, des instances de travail inter-bailleurs existent depuis plusieurs années, sur les questions de relogement et de mutations prioritaires notamment. Les services de l'Etat animent des commissions inter-bailleurs régulières, pour favoriser les relogements de ménages DALO et publics prioritaires.

Date de lancement de la CIL	Date de validation de la CIA
2013	14 décembre 2016

Les travaux de la CIL ont été lancés avant la loi ELAN. Les objectifs relatifs au premier quartile ont donc été élaborés dans une logique d'atteinte progressive, selon une temporalité basée sur les CUS (6 ans), et en accompagnement de la politique de production d'une offre à bas loyer. Nantes Métropole faisait partie du « club des EPCI volontaires » animé par la DHUP, et à ce titre a alerté les instances nationales sur l'importance de cette progressivité des objectifs. La fin de l'atteinte progressive des objectifs d'attribution, imposée par l'Etat, a mis les acteurs du territoire en situation d'incompréhension. Le document d'orientation stratégique et la CIA ont été modifiés en 2018 suite aux évolutions de la LEC, puis la CIA doit de nouveau être amendée suite à la loi ELAN.

La définition des objectifs de la CIA s'est appuyée sur une étude approfondie relative à l'occupation et à l'accessibilité financière du parc de logement social, et sur l'occupation du parc, afin de ne pas « ajouter de la précarité à la pauvreté ». Ce travail a toutefois été limité par les difficultés à obtenir des informations fines sur l'occupation du parc (problème d'échelle dans le GIP SNE).

### → Les principaux éléments de diagnostic :

- 70% des emménagés récents ont des ressources inférieures aux plafonds PLAI, contre 60% des occupants du parc social.
- Des QPV qui concentrent la majorité du parc accessible de la métropole, et ont une plus forte proportion de ménages aux ressources inférieures à 60% des plafonds PLUS que la moyenne du parc.
- En 2019, 24% des demandeurs sont en « délai anormalement long » (30 mois). Les délais d'attente sont particulièrement élevés pour les T2 et les T5+.
- Les demandes les mieux satisfaites concernent les familles, les ménages de moins de 30 ans, les ménages les plus modestes (<60 % des plafonds), ainsi que les jeunes décohabitants et les ménages en situation de précarité par rapport au logement. A contrario, le taux de satisfaction est plus faible pour les personnes seules, les ménages de plus de 65 ans et les ménages les plus précaires.
- Les ménages déjà logés dans le parc social attendent plus longtemps que la moyenne et ont un taux de satisfaction plus faible. Plus de 50% des demandes en « délai anormalement long » relèvent de demandeurs de mutation.
- Une majorité de mutation de ménages issus de QPV s'effectue vers un QPV : parcours choisi ou subi (accessibilité du parc) ?

### → Les grands objectifs et axes d'actions :

La politique d'attribution de Nantes Métropole s'articule autour de deux grands enjeux : mieux accompagner le souhait des demandeurs de logements sociaux, primo-demandeurs ou demandeurs de mutation, et faire face à la paupérisation des demandeurs et à l'augmentation significative de cette demande. La CIA comprend des axes d'action thématiques, notamment sur les demandeurs de mutation, les relogements, et le rééquilibrage des attributions en QPV. Par ailleurs, depuis 2018, le territoire s'est engagé dans la démarche Logement d'abord : les ménages concernés sont intégrés dans les publics prioritaires.

La CIA définit quatre grandes catégories de ménages prioritaires :

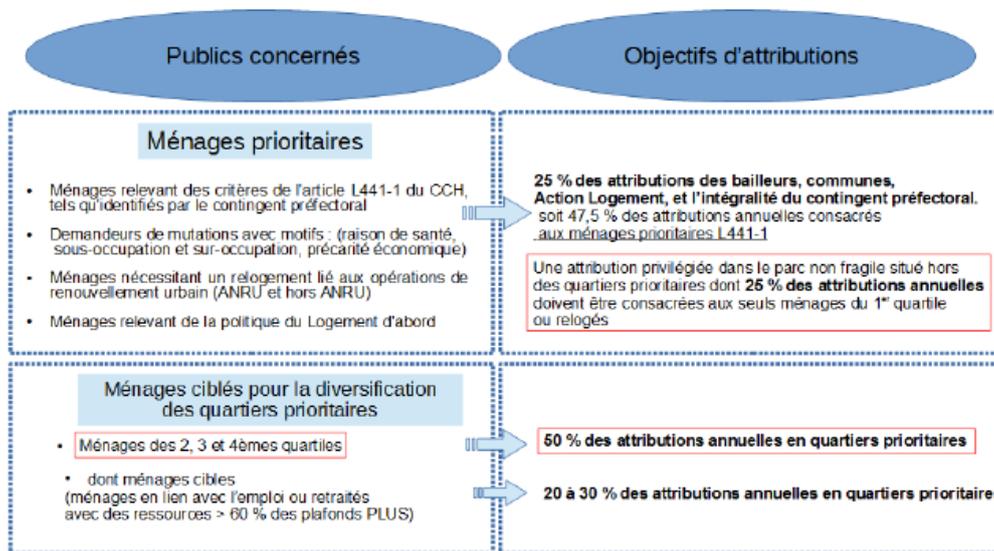
- Les ménages relevant des critères de priorité du contingent préfectoral
- Les demandeurs de mutation répondant aux problématiques définies comme prioritaires : raisons de santé, sur-occupation et sous-occupation, précarité économique
- Les ménages nécessitant un relogement dans un projet de renouvellement urbain (y compris hors périmètre PNRU)
- Les ménages appartenant au 1<sup>er</sup> quartile et non contingentés.

#### La définition de l'objectif « 1<sup>er</sup> quartile »

Le seuil du premier quartile (601€ mensuel lors du lancement de la CIL) est considéré comme un critère supplémentaire pour la définition des publics prioritaires.

L'objectif de 25% d'attributions hors QPV à des ménages du 1<sup>er</sup> quartile n'est pas décliné territorialement ou par bailleur. Toutefois, les partenaires s'engagent à renforcer leurs attributions aux ménages prioritaires dans le parc non fragile situé en dehors des QPV.

Dans les QPV, les partenaires visent 20 à 30% d'attributions à des ménages salariés ou retraités ayant des ressources supérieures à 60% des plafonds PLUS. Cet objectif de diversification des attributions dans le QPV s'accompagne d'une expérimentation de « location choisie »<sup>41</sup> dans 8 QPV pilotes.



Source : plénière CIL du 16 décembre 2020

<sup>41</sup> L'expérimentation de « location active » en quartiers prioritaires a pour objectif de faire de ces quartiers des quartiers « choisis » et de rendre visible l'offre disponible. Il s'agit d'un dispositif en inter-bailleurs et inter-réservataires, qui permet aux demandeurs de se positionner sur un ou plusieurs logements et d'être accompagnés de manière renforcée (visite des logements, valorisation du quartier, ...).

### → La gouvernance :

Plusieurs instances opérationnelles sont consolidées ou développées :

- Commission inter-bailleurs départementale sur la gestion du contingent préfectoral.
- Commission inter-bailleurs « parcours résidentiels », qui réunit également les réservataires, sur les situations de mutations prioritaires.
- Commission « premières attributions » pour les programmes neufs de plus de 20 logements.
- Commissions de relogement, pouvant être pilotées par les communes ou les bailleurs.

D'autres groupes techniques thématiques peuvent se réunir autant que de besoin.

La CIL se réunit au moins une fois par an.

### **Mobilisation des acteurs :**

En tant que délégataire des aides à la pierre, Nantes Métropole assure la gouvernance de la CIL en lien avec l'Etat. Elle accompagne les communes en fonction de leur ingénierie interne. Elle va également devenir co-pilote du PDALHPD.

Les dispositifs inter-bailleurs sont en place depuis longtemps à Nantes, et l'ARHLM joue un rôle important dans le partenariat. Pour un bailleur comme la Nantaise d'Habitation, les dernières évolutions législatives consacrent une montée en puissance des enjeux de peuplement et d'attribution cohérente avec les dynamiques de travail impulsées dans les CUS.

L'Etat est pleinement impliqué depuis le lancement de la CIL. Il avait validé l'approche « progressive » sur l'atteinte de l'objectif 1<sup>er</sup> quartile hors QPV, avant le changement législatif.

## 3. La gestion de la demande et des attributions

**Fichier de gestion de la demande :** fichier commun de la demande locative sociale (Imhoweb)

**Fonctionnement :** gestion en stock, avec délégation du contingent préfectoral et d'une partie du contingent Action Logement

### → Enregistrement de la demande :

L'ADIL 44 anime la « Maison de l'habitant », guichet unique et centralisé assurant l'accueil et l'information des demandeurs de logements sociaux ainsi que l'enregistrement des demandes de logement social du territoire. Les organismes HLM ont également délégué à l'ADIL le traitement et la saisie de la demande (accueil physique en flux, centre d'appel téléphonique, validation de la saisie en ligne, ...). Les 8 conseillers de l'ADIL sensibilisent les ménages à l'importance d'enregistrer leur avis d'imposition et de déclarer leurs ressources dans le dossier de demande de logement social. Lors de l'enregistrement d'une demande, l'ADIL ne demande pas de simulation APL, car la situation peut fortement évoluer, au regard des délais d'attribution. L'indication « 1<sup>er</sup> quartile » apparaît sur le dossier des demandeurs, et le rôle de l'ADIL est d'informer sur le fait qu'il s'agit d'un critère de priorité au sens de la CIL de Nantes Métropole.

### → Gestion des contingents :

**Contingent Etat :** Le contingent théorique est de 30%, cependant à la fin des années 2000, le constat a été dressé que ce taux n'était pas atteint. Ainsi un travail pour reconquérir le contingent préfectoral a été engagé. Au niveau départemental 28 000 logements sociaux sont désormais réservés au titre du contingent préfectoral. La gestion du contingent préfectoral s'organise différemment entre droits de suite et livraisons neuves. Pour les attributions en droit de suite, la gestion du contingent préfectoral est déléguée aux bailleurs. La DDCS organise cependant des commissions inter-bailleurs mensuelles pour favoriser certains relogements urgents et présenter les situations des ménages DALO en attente de relogement et des ménages des catégories prioritaires urgents (refugiés, sortant d'hébergement, situation d'insalubrité, ou victimes de violence conjugale). Lors de livraisons neuves, la DDCS propose directement des candidatures au bailleur (candidature unique pour les 4 publics dits « les plus prioritaires » ou 3 candidatures par logement). Le service reçoit le descriptif des programmes, avec le détail des financements PLUS, PLAI, PLS, l'accessibilité, le montant du loyer, mais ne dispose pas toujours de l'estimation des charges. Sur les programmes neufs, la DDCS a du mal à positionner 25% de candidatures relevant du 1<sup>er</sup> quartile, en raison des montants de loyers.

**Contingent des collectivités** : En tant que délégataire des aides à la pierre, Nantes Métropole est réservataire de 20% de logements sociaux mais a fait le choix de subdéléguer le contingent aux communes.

**Contingent Action Logement** : Action Logement a des réservations dans du patrimoine neuf et des logements en réattribution, tous financements confondus (PLAI, PLUS, PLS). Pour les logements sur lesquels Action Logement a un droit de suite, la mise en relation offre et demande est réalisée sur la plate-forme AL'IN. Lorsqu'un salarié s'inscrit sur AL'IN, sa demande de logement social est rapatriée depuis Imhoweb. AL'IN ne permettait pas encore de suivre les ménages du 1<sup>er</sup> quartile au moment de l'audition, ce suivi était alors réalisé par l'intermédiaire des données Imhoweb : pour 2020, ce fichier indique 1 370 demandes satisfaites pour Action Logement (49 à des ménages du 1<sup>er</sup> quartile de ressources, dont 42 hors QPV). Certaines attributions ne sont toutefois peut-être pas enregistrées sur le contingent Action Logement dans le fichier partagé, car la plate-forme AL'IN recense 1600 demandes satisfaites en 2020. L'offre sur AL'IN peut être orientée vers la filière "droit commun" ou la filière "Public prioritaire", une équipe est dédiée à l'accompagnement et au relogement des publics prioritaires. Concernant le relogement dans le cadre d'opérations ANRU, le responsable du service Logement de Nantes envoie la liste des ménages à reloger et flèche les ménages qui peuvent relever du public Action Logement. Ces ménages sont intégrés dans la filière prioritaire.

**Mutations** : Concernant les mutations, des groupes de travail sur les parcours résidentiels permettent une mutualisation sur des mutations « urgentes » : handicap, violences, sur-occupation, faibles ressources. Le dispositif métropolitain « Mutations interbailleurs » existe depuis 2013 et est porté par l'ADIL 44.

#### ➔ Mise en relation offre et demande

Des études ont été réalisées pour identifier l'offre accessible à des ménages à faibles ressources, avec l'objectif de favoriser les attributions aux ménages prioritaires vers les résidences les moins fragiles. Un travail sur Imhoweb est en cours afin de faciliter l'identification des logements accessibles des bailleurs du territoire et le rapprochement offre et demande, en appliquant une règle selon la typologie du bien et la composition familiale du ménage.

Le taux d'effort accepté en CALEOL est entre 25% et 30%. Les APL sont prises en compte par le bailleur au moment de l'étude du dossier pour attribution. Il peut être souhaité que le ménage fasse lui-même la simulation APL, pour obtenir un résultat plus précis.

Dans le cadre de la location choisie sur AL'IN, le demandeur ne voit que les logements correspondant à sa demande (localisation, typologie) et à ses capacités financières (taux d'effort de 33%). Or, ce taux d'effort est actuellement calculé hors APL. À la marge, les conseillers logements peuvent rajouter les aides au logement, si un dossier ne passe pas du point de vue du taux d'effort.

#### **Dispositifs pour favoriser l'accès au logement des ménages à faibles ressources**

- Production de logements sociaux à loyer accessible : adoption d'un dispositif en juin 2019 pour accompagner les bailleurs dans la production d'une offre neuve à loyer minoré (25 % de la production annuelle à loyer couvert par le montant théorique de l'APL). La Métropole compense les pertes de loyers sur 40 ans en versant une aide directe allant de 4 000 € pour un T2 à 55 000 € pour un T6, en complément des aides classiques.

- Abattements de loyer : La Nantaise d'Habitation pratique l'abattement réglementaire sur les logements en financement PLA pour les mettre au niveau de loyer PLATS (enveloppe mutualisée). De plus, le bailleur réalise les abattements de la loi MOLLE : lors de mutations pour sous-occupation, un abattement est réalisé pour ramener le loyer à un niveau permettant le maintien du taux d'effort du ménage au même niveau que l'ancien logement.

- Groupe de travail sur les loyers post-réhabilitation et charte de partenariat inter-bailleurs et inter-réservataires, sur les attributions dans les livraisons de logements sociaux post-réhabilitation.
- Recensement des logements accessibles et adaptés (vieillesse et handicap) : démarche pilotée par l'USH visant à identifier ces logements dans le fichier commun et faciliter la mise en relation.
- Démarche « Un Chez soi D'Abord » : objectif de mobilisation de 100 logements sur 2 ans, pour des personnes précaires avec un parcours de rue et souffrant de maladie psychique.
- Dispositif des bailleurs pour l'accompagnement social vers le logement, en lien avec le droit commun (exemple : diagnostic social proposé par La Nantaise d'Habitation, pouvant donner lieu à un accompagnement sur une problématique dédiée, ou à un relai vers le droit commun, ou travail du service « fragilité sociale », du bailleur Nantes Métropole Habitat en partenariat avec des associations).
- Dans le cadre des relogements ANRU, l'aide financière pour minorer les loyers au niveau de l'APL en cas d'attribution dans un logement neuf est vécue comme trop complexe à mettre en œuvre (pour le bailleur Nantes Métropole Habitat, il s'agit de 3 ou 4 logements sujets jusqu'ici à la minoration de loyers). Un objectif de 15% de relogement dans le neuf est toutefois affiché.

#### 4. Atteinte des objectifs légaux d'attributions

D'après le bilan présenté en CIL en décembre 2019 :

- L'objectif d'attribution aux ménages prioritaires est atteint depuis 2018, avec une dynamique de rééquilibrage des attributions aux ménages prioritaires en dehors des QPV (environ 40% des attributions hors QPV à des ménages prioritaires en 2017, 50% en 2019).
- Le taux d'attribution aux ménages du 1<sup>er</sup> quartile progresse entre 2018 et 2019.
- Les ménages du 1<sup>er</sup> quartile représentent 23% des attributions en QPV, et 15% des attributions hors QPV. 1,7% d'attributions hors QPV ont été réalisées en faveur de ménages relogés.
- Les attributions par quartile en QPV se sont rééquilibrées depuis 2015.

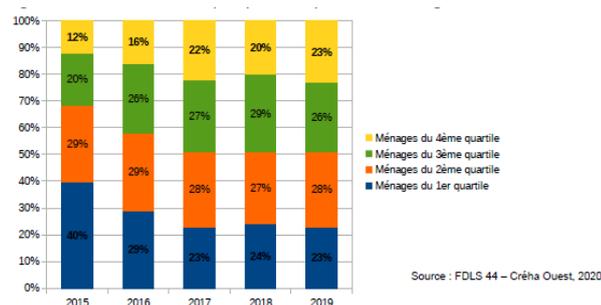
L'OPH métropolitain signale une proportion de refus candidat en CAL de l'ordre de 40 refus pour 100 attributions aux ménages du 1<sup>er</sup> quartile (2018). Parfois la CALEOL exige des éléments complémentaires justificatifs. Ce bailleur atteint en 2019 22% d'attributions hors QPV à des ménages du 1<sup>er</sup> quartile (17% hors relogements ANRU). L'atteinte de l'objectif n'est toutefois pas appréciée par bailleur ou commune, les résultats dépendant fortement de la configuration du patrimoine. Sur une commune au très faible volume d'attribution, une non-atteinte de l'objectif peut être liée à un effet de seuil.

**Attributions par quartiles et quartier 2019** (source : Ancols) :

	Q1	Q234
HQPV	662	4149
QPV	341	1179

**Evolution annuelle** (source : Ancols) :

	Part d'attributions hors QPV et ex-ZUS à des ménages Q1	Seuil du 1 <sup>er</sup> quartile (€/UC)
2017	9,8%	
2018	14,3%	7 716
2019	13,4%	8 585



### L'appréciation du critère « 1<sup>er</sup> quartile »

La métropole a une préoccupation générale sur la capacité à répondre à une demande de logement social de plus en plus importante et précaire. Le plafond PLAI est l'indicateur privilégié pour apprécier cette précarité de la demande et son évolution. Le seuil du 1<sup>er</sup> quartile a toutefois été intégré comme l'un des critères pour reconnaître le caractère prioritaire d'une demande.

Nantes Métropole a un niveau de seuil du 1<sup>er</sup> quartile qui progresse, ce qui peut être dû à la fiabilisation des fichiers des demandeurs. Les ressources mensuelles déclarées par le ménage ne sont pas forcément actualisées, et leur fiabilité est relative. Cela pose un problème opérationnel : un ménage du 1<sup>er</sup> quartile peut s'avérer ne pas l'être, après instruction du dossier de la demande.

L'appréciation de l'objectif 1<sup>er</sup> quartile relève d'une logique statistique, soumise aux effets de seuil, qui ne donne qu'une vision partielle de l'accueil des ménages fragiles : par exemple, la Nantaise d'Habitation a réalisé 50% du total de ses attributions à des ménages prioritaires.

### 5. Le suivi de l'objectif « 1<sup>er</sup> quartile »

Outils de suivi	Pilotage	Fréquence du suivi	Echelle de suivi	Mesures/sanctions
Imhoweb	Métropole	Mensuelle pour les bailleurs. Bilan annuel en CIL	Agglomération pour le bilan annuel Bailleur et réservataire pour le suivi opérationnel	/

Un suivi mensuel des attributions aux ménages prioritaires est effectué. Ce bilan est présenté lors des réunions inter-bailleurs sur le contingent préfectoral. Certains bailleurs réalisent mensuellement des bilans sur les attributions et l'atteinte des objectifs, présentés dans les CALEOL.

Grâce au fichier partagé, les EPCI peuvent formuler leurs propres requêtes, et leurs productions statistiques.

Une fois par an, le prestataire en charge du fichier de la demande (Créha Ouest) produit le détail des statistiques par EPCI, communes, etc. Ce bilan est présenté en CIL.

Dans le cadre du suivi des relogements liés au renouvellement urbain, une comptabilisation spécifique est réalisée pour les ménages relevant du 1<sup>er</sup> quartile.

## En synthèse

	Levier	Frein
<b>Gouvernance</b>	<p>Maturité en termes de politique de l'habitat (3<sup>e</sup> PLH en vigueur, conférence du logement déjà mise en place, une CIL structurée, services de l'Etat animent des commissions inter-bailleurs).</p> <p>Le PDALHPD passera à un pilotage conjoint Etat-Conseil départemental-Nantes Métropole- La CARENE.</p>	<p>La CIA, signée en 2016, prévoyait une atteinte progressive allant jusqu'à 2030, elle prévoyait l'atteinte de 22% en 2024 pour aller vers 25% en 2030 (un principe de progressivité défendu dans les GT). « La LEC a fait beaucoup de vagues dans la Métropole ».</p>
<b>Appréhension de l'objectif</b>	<p>« Les ménages appartenant au 1<sup>er</sup> quartile de ressources et non-contingentés, primo-demandeurs, ou déjà logés dans le parc social » sont prioritaires au sens de la CIL.</p> <p>Objectif complémentaire de 20% à 30% des attributions à des "ménages cibles" en QPV (des ménages dont les revenus sont supérieurs à 60% des plafonds PLUS, actifs).</p>	<p>Fiabilité relative des ressources mensuelles déclarées par le ménage.</p>
<b>Offre</b>	<p>Etude sur la fragilité du parc social de la Métropole.</p> <p>Etude sur l'accessibilité du parc réalisée par la Dreal.</p> <p>Aide financière métropolitaine pour que 25% de la production annuelle soit à loyers accessibles (programmes prévus en 2022).</p>	<p>Inadéquation offre/demande : peu de T1-T2 (or, beaucoup de petits ménages parmi les publics prioritaires).</p> <p>Déficit de 9 000 logements accessibles enregistré à l'échelle de la Région Pays de la Loire et 6 000 logements accessibles pour la Métropole de Nantes. PLH ambitieux dans la production de LLS mais frein du retard de la programmation. Une répartition inégale du parc accessible entre les bailleurs (positionnement spécifique de l'OPH métropolitain).</p>
<b>Outils</b>	<p>Outils d'observation pour mettre à jour le diagnostic de la CIL.</p> <p>Fichier commun partagé de la demande. Expérimentation "location active" en QPV. Convention-cadre sur les modalités de gestion du contingent préfectoral entre Etat et bailleurs.</p>	<p>Seuil 1<sup>er</sup> quartile non- identifiable dans les outils internes de certains réservataires.</p>
<b>Suivi / évaluation</b>	<p>Fichier de suivi des orientations de la CIL, occupation du parc et rééquilibrage territorial.</p>	

<b>Entretiens réalisés :</b>	
Nantes Métropole	Audrey BLAU, Directrice de l'habitat Arthur PASQUET, Chargé de mission Habitat, Service PLH, Observatoire et Peuplement
Nantes Métropole Habitat	Salvatore IANNUZZI, Directeur général adjoint Proximité et Clientèle Marianne RALAMBO, Chef de projet politique sociale, direction générale de l'habitat et du patrimoine
La Nantaise Habitation	Charlotte DE SURVILLE, Directeur du patrimoine Anne LAPERDRIX, Responsable du service commercial
DDT	Lise VIROULAUD, Cheffe du service Bâtiment Logement
DDCS	Frédérique CONNART, Responsable de l'unité Contingent Préfectoral Carine VERITE, Responsable du pôle politique sociale du logement
Action Logement Services	Jessica CHEMIN, Responsable Développement et Suivi Logement
ADIL 44	Sabrina PETIT, Responsable du Pôle Social

## Fiche annexe : Toulouse Métropole

La Métropole de Toulouse rassemble 37 communes pour près de 785 000 habitants, dont plus de 60% dans la commune de Toulouse. En 2018, 8 communes comptaient 10 000 habitants ou plus dont Colomiers (39 000), Tournefeuille (28 000), Blagnac (25 000). Le territoire est marqué par son dynamisme démographique avec une croissance record sur la dernière période : + 6,6% entre 2013 et 2018.

Date de création	2015 <sup>42</sup>
Nombre de communes	37
Nombre d'habitants	785 000 en 2018
Zonage	B1

### 1. Cadrage : les caractéristiques du parc social

La Métropole affiche un taux de logements sociaux de l'ordre de 20,40% en 2020 selon SRU 2020). Ce parc social est fortement concentré sur la commune de Toulouse et les communes du pôle urbain, même si la majorité ne répondent pas aux exigences de la loi SRU. Le parc social accessible est présent (de l'ordre de 40%) mais majoritairement localisé dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (60%). Treize bailleurs sont présents sur le territoire dont cinq gèrent plus de 5 000 logements<sup>43</sup>. Parmi eux, un seul OPH qui détient plus du quart des logements sociaux de la Métropole (26%).

Le territoire est qualifié de « marché tendu » même si la pression est moindre que sur d'autres grandes métropoles : environ 4 demandes pour 1 attribution. Le délai anormalement long est fixé à 36 mois. Ces dernières années, la demande a fortement progressé et le ratio offre/demande s'est contacté avec 35 000 demandeurs et une mobilité qui ne progresse pas.

#### Répartition du parc social en 2018

Nb log. sociaux	Dont en QPV	%	Dont Hors QPV	%	Taux LLS <sup>44</sup>
66 784	19 587	29%	47 197	71%	17%

Source : RPLS 2019

#### Accessibilité économique des logements sociaux<sup>45</sup>

source RPLS 2017 et INSEE2015	logt HLM	Taux HLM
Toulouse	44 892	18%
groupe 1	12 975	18%
groupe 2	2 956	12%
groupe 3	2 213	9%
<b>Toulouse Métropole</b>	<b>63 036</b>	<b>17%</b>

source RPLS 2017	total "très accessible"	poids "très accessibles"	répartition "très accessibles"
Toulouse	19 123 *	43%	75%
QPV	13 155	77%	52%
Hors QPV	5 968	21%	23%
groupe 1	5 257	41%	21%
QPV	1 916	80%	8%
Hors QPV	3 341	32%	13%
groupe 2	602	20%	2%
groupe 3	452	20%	2%
<b>Toulouse Métropole</b>	<b>25 434</b>	<b>40%</b>	<b>100%</b>

#### Demandes et attributions 31.12.2019

Demandes	38 000
Dont demande des mutations	1/3
Attributions	6 700 <sup>46</sup>
Tension de la demande	5

Source : Rapport AUAT sur la demande et les attributions, septembre 2020

<sup>42</sup> Date à laquelle la Communauté Urbaine est devenue Métropole.

<sup>43</sup> Toulouse Métropole Habitat (17 694 logements), SA Hlm Les Chalets (10 997), Promologis (9 822), Patrimoine Languedocienne (9 519) et Altéal (7 688). Source RPLS 2019.

<sup>44</sup> RPLS 2018.

<sup>45</sup> Source : Plan Habitat Haute-Garonne 2020-2026, Cahier de territoire Toulouse Métropole.

Typologie des communes identifiées par le PLUi-H 2020-2025. Groupe 1 : globalement la première couronne toulousaine. Groupe 2 : position intermédiaire en termes de services, et au regard d'une desserte en transports en commun performants. Groupe 3 : autres communes.

<sup>46</sup> Hors étudiants.

## 2. La politique intercommunale d'attributions

Date de lancement de la CIL	Date de validation de la CIA
Janvier 2017	Mars 2021

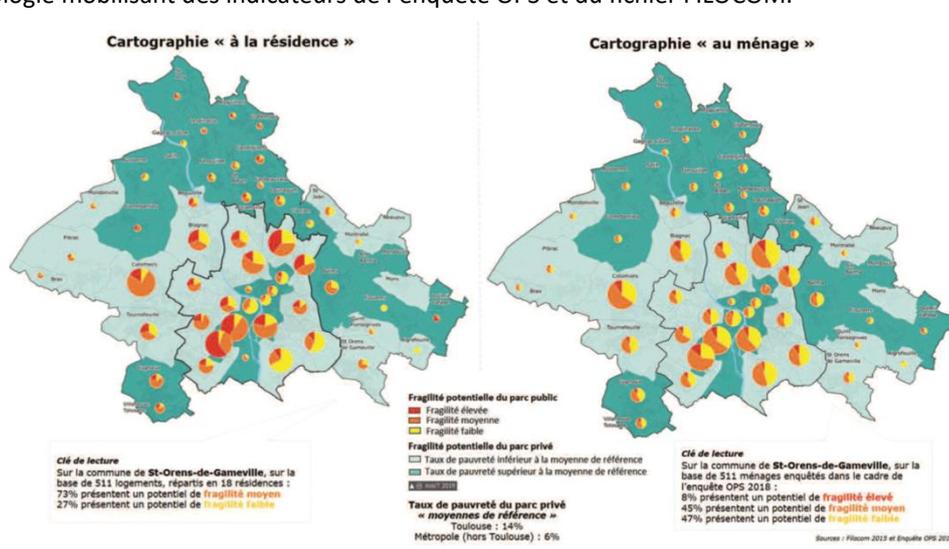
### Historique

Voté en avril 2019 sans réserve par les 37 communes de la métropole toulousaine, le plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat (4<sup>ème</sup> PLH depuis la création du Grand District de Toulouse) a été annulé le 30 mars (sans effet suspensif immédiat).

Toulouse Métropole est délégataire des aides à la pierre depuis 2006. L'EPCI s'est engagé dans l'élaboration de sa politique d'attribution en 2017 avec la création de la CIL. Le PPGDID et le document cadre d'attribution ont été adoptés en février 2019. La CIA a été adoptée en février 2020.

### Les principaux éléments de diagnostic

Dans le cadre des travaux d'élaboration de la CIA et pour répondre aux objectifs du document cadre, une observation et une analyse de l'occupation sociale du territoire de la Métropole ont été réalisées. À partir d'une qualification des fragilités du parc social et du parc privé, il s'agissait de définir les territoires potentiels d'accueil des ménages les plus fragiles. Ce travail, piloté par un groupe de travail dédié, s'est appuyé sur une méthodologie mobilisant des indicateurs de l'enquête OPS et du fichier FILOCOM.



### Les orientations

Celles-ci sont formalisées sous la forme de cinq engagements :

1. Appliquer les règles d'attribution au regard des fragilités constatées afin de rééquilibrer l'occupation sociale (ce qui se traduit notamment par la définition des territoires potentiels d'accueil et la mise en place d'une observation et analyse de l'occupation sociale du territoire de la métropole).
2. Mieux accueillir les publics fragiles, intégrant les attributions aux publics du 1<sup>er</sup> quartile hors QPV.
3. Favoriser les mutations et fluidifier les parcours résidentiels.
4. Renforcer l'offre à bas loyers en dehors des QPV.
5. Participer et contribuer aux instances de pilotage et d'évaluation.

### ▪ Les objectifs d'attributions

En réponse à l'engagement n°1, la CIA définit des principes pour les attributions des six années à venir au regard du niveau de fragilités actuel des territoires :

- Ne pas dépasser le seuil de 15% de fragilités potentielles élevées des ménages ;
- Si le seuil de 15% est atteint aujourd'hui voire dépassé, veiller à ce que le taux de fragilités potentielles moyennes ne soit pas supérieur à 50%.

En réponse à l'engagement n°2, la CIA précise les publics fragiles qu'elle cible : les publics DALO et labellisés prioritaires issus des 13 catégories du CCH, les ménages à reloger dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain concernant les quartiers prioritaires (y compris hors ANRU) dans le cadre d'Initiatives Copropriétés. Elle reprend les objectifs de l'accord collectif départemental qui fixe des objectifs de relogement pour 3 ans (2019-2021).

Les demandeurs du 1<sup>er</sup> quartile ne constituent pas une catégorie de publics prioritaires, contrairement aux ménages à reloger des PRU, mais la CIA indique que « Toulouse Métropole attachera une importance particulière au relogement des demandeurs dont les ressources correspondent au 1<sup>er</sup> quartile défini par arrêté préfectoral ».

### La définition de l'objectif « 1<sup>er</sup> quartile »

Dès son instauration, l'objectif 1<sup>er</sup> quartile a suscité de nombreux échanges entre bailleurs, services de l'Etat et Conseil départemental (en tant que pilote du PDALHPD). L'indicateur a été remis en cause considérant :

- La limite du critère « ressources » pour rendre compte des difficultés des ménages ;
- Le problème de la fiabilité de cet indicateur basé sur des données déclaratives ;
- L'exclusion de ménages en difficulté du fait de leurs ressources légèrement supérieures au 1<sup>er</sup> quartile ;
- La superposition des critères de priorités.

Par ailleurs, les travaux de la CIA ont été concomitants avec l'élaboration du PDALHPD qui s'est traduit par un nouvel accord collectif départemental fixant des objectifs d'accueil pour les publics prioritaires n'intégrant pas les demandeurs du 1<sup>er</sup> quartile (à la demande des services de l'Etat) et mobilisant l'ensemble des acteurs des attributions.

Pour ces raisons, si la CIA intègre les objectifs d'accueil des publics prioritaires, l'objectif 1<sup>er</sup> quartile n'est lui pas « mis en avant ». Les acteurs s'engagent sur des objectifs de rééquilibrage social à partir des données de l'observatoire, jugé plus pertinentes. La CIA reprend « tel quel » l'objectif réglementaire de 25% des baux signés hors QPV aux demandeurs du 1<sup>er</sup> quartile et ménages à reloger des PRU, sans territorialisation ni déclinaison par bailleur, en indiquant toutefois qu'une attention sera portée sur les refus. Il en est de même pour l'objectif minimum de 50% des attributions aux ménages des autres quartiles en QPV.

### ▪ Les moyens

Dans le cadre de la CIA, une étude des fragilités sociales a été mise en place. Celle-ci reprend les mêmes indicateurs que ceux utilisés par les bailleurs pour la « cotation » de leurs résidences. Il se base sur une analyse multi-critères, le seul indicateur de ressources ayant été jugé trop limité.

En lien avec les orientations d'attribution, la CIA engage les acteurs locaux sur des objectifs de production de logements très sociaux, en cohérence avec la programmation du PLUI-H. Ce dernier fixe l'objectif global de production de logements à 7 000 logements par an, dont 35% minimum de logement locatif social. La part de PLAI est de 30%<sup>47</sup>. La CIA reprend cet objectif de PLAI (dépassé en 2019) en indiquant qu'il pourra être revu à la hausse dans le cadre de la révision du PLUI-H. La Métropole souligne aussi son engagement sur la production de grands logements de type T5 et plus.

### ▪ La gouvernance

La CIL est l'instance de pilotage de la CIA. Elle a été mise en place par le service Habitat intégré à la direction de l'Aménagement. Depuis 2018, celle-ci est rattachée au Domaine Logement qui fait partie de la Direction de la solidarité et de la cohésion sociale. Cette évolution répond au souhait d'une approche plus qualitative et plus « sociale » de la politique d'attribution, même si les orientations de cette politique sont prises en compte dans la programmation de logements gérée par le service Aménagement.

<sup>47</sup> PLAI logement familial

La CIA résulte d'un travail partenarial qui a mobilisé les bailleurs, les réservataires dont le Conseil Départemental (en tant que réservataire et co-pilote du Plan) et les communes, et dans une moindre mesure les associations. Des groupes de travail ont été organisés sur différents thèmes : la connaissance de la demande, l'accueil et l'information des demandeurs, l'accompagnement social, les publics prioritaires etc.

La CIA prévoit la mise en place de la commission de coordination, constituée de représentants des membres de la CIL, en charge du suivi des orientations de la politique d'attribution sur la base de bilans annuels. Une instance appelée « groupe technique » est par ailleurs créée pour assurer un suivi régulier de la mise en œuvre opérationnelle de la CIA, examiner les situations complexes (demandes de mutation et relogements), suivre l'atteinte des objectifs règlementaires et être force de propositions pour procéder à des ajustements.

### 3. La gestion de la demande et des attributions

Fichier de gestion	Modalités de gestion des contingents
Fichier partagé « Atlas »	Gestion en flux déléguée pour le contingent Etat

#### ▪ La gestion des contingents

L'objectif 1<sup>er</sup> quartile n'est pas suivi par les réservataires, tout comme celui des attributions aux ménages des autres quartiles en QPV. La responsabilité de ces objectifs est portée par les bailleurs.

- Contingent préfectoral : Géré en flux, il est délégué aux bailleurs et cible les publics prioritaires de l'ACD.
- Contingent des collectivités : La ville de Toulouse dispose d'un contingent d'environ 10 000 logements. Il est géré en flux délégué pour partie : environ 3 500 logements de Toulouse Métropole Habitat sur lesquels la collectivité n'a aucun retour, et le contingent d'autres bailleurs concernés par les démolitions des projets de renouvellement urbain. Pour les autres bailleurs, la ville gère son contingent via son service logement (trois assistantes sociales mobilisées). Depuis la délégation des aides à la pierre de 2006, la Métropole est réservataire et délègue son contingent aux communes.
- Contingent du Conseil Départemental : Il est prioritairement mobilisé pour les publics prioritaires du Plan. Un quart des attributions est effectivement réalisé au profit de publics « labellisés ». Les freins à l'accueil des publics prioritaires sont principalement liés à l'offre qui ne correspond pas aux besoins, en termes de loyers mais aussi de localisation sachant que le département dispose d'une offre importante en secteur rural, de fait peu adaptée aux publics en difficulté car loin des services et équipements, etc.

#### ▪ Les relogements des PRU

Le projet de renouvellement urbain de Toulouse Métropole prévoit la démolition de 2 446 logements sociaux (dont plus de la moitié sur le quartier du Grand Mirail : 1 500 logements). La Charte de relogement est intégrée dans la CIA. Elle énonce les objectifs locaux des relogements :

- Au moins 65% des ménages ANRU en dehors des QPV<sup>48</sup>, et au maximum 35% en QPV ;
- 30% des ménages relogés dans un logement neuf ou de moins de 5 ans ;
- La maîtrise du reste à charge (principes du fichier RIME et d'une grille qualité).

<sup>48</sup> Sur le premier programme (PNRU), le taux de relogements en QPV était de 70%.

#### 4. Atteinte des objectifs légaux d'attributions

##### ▪ Objectif 1<sup>er</sup> quartile hors QPV

Les résultats sont atteints depuis l'année 2019 et le taux a sensiblement progressé entre 2019 et 2020.

L'atteinte du taux réglementaire s'explique par différents éléments :

- La part des étudiants ;
- La fiabilisation de la demande (engagement du PPGDID<sup>49</sup>) ;
- L'amélioration des informations du fichier de gestion partagée renseignées par les bailleurs et qui identifie les 1<sup>er</sup> quartile<sup>50</sup> ;
- La structure de l'offre avec des logements à bas loyers aussi hors QPV (à nuancer selon les bailleurs).

##### Résultats et évolution

	Seuil 1 <sup>er</sup> quartile	Part baux signés 1 <sup>er</sup> Q. hors QPV*	Part attributions aux 2, 3 et 4 <sup>ème</sup> Q. en QPV
2018	7 212€	15,3%	/
2019	7 551€	25,5%	72%
2020	7 824€	27,5%	Entre 58% et 98%*

\*selon les QPV

Sources : Ancols et résultats fichier ATLAS pour 2020

##### Demandes et attributions aux étudiants

	Nombre de demandes actives (choix 1)	Nombre de demandes étudiantes	Proportion	Ressources mensuelles moyennes étudiants
Toulouse Métropole	29 189	1 115	3.8 %	699

	Nombre d'entrées dans les lieux	Nombre d'entrées dans les lieux étudiantes	Proportion	Ressources mensuelles moyennes étudiants
Toulouse Métropole	9 110	1 742	19 %	185

Source : Atlas (demandes actives en 06.2017 et attributions en 2016)

##### ▪ Objectif 2<sup>ème</sup>, 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> quartiles en QPV

En 2017, l'objectif était déjà atteint dans tous les QPV à une exception près. Il l'est aujourd'hui dans tous les QPV et même largement dépassé dans la majorité d'entre eux. En 2020, le taux d'attributions aux ménages des 2<sup>ème</sup>, 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> quartiles en QPV est compris entre 58% (taux le plus bas) sur le QPV de La Gloire, à 98% (taux le plus élevé) sur le QPV Pradettes. Il est de 70% sur le QPV du Grand Mirail. De manière générale, les acteurs relèvent toutefois la difficulté à accueillir une diversité de ménages dans les QPV y compris les QRU (la difficile commercialisation des programmes de diversification et des PLS en étant les témoins) du fait d'un changement d'image qui n'est pas encore suffisant.

##### ▪ Objectif d'attribution aux publics prioritaires

Le 6<sup>ème</sup> PDALHPD a été l'occasion de revoir l'Accord collectif départemental. Deux catégories de publics prioritaires ont été définies intégrant les publics prioritaires du CCH mais aussi les ménages en difficulté labellisés par la CSE<sup>51</sup>, les publics à reloger des opérations en QPV et concernant des copropriétés en difficulté. Ce travail a été l'occasion de « travailler » les catégories du CCH (pièces justificatives, modalités de labellisation, etc.) et de revoir les plafonds de ressources du FSL. Les demandeurs du 1<sup>er</sup> quartile n'ont pas été intégrés, principalement par crainte de l'impact sur le niveau d'accueil des publics prioritaires (corrélation a priori assez faible entre publics prioritaires et demandeurs du 1<sup>er</sup> quartile). L'objectif global, fixé avec les bailleurs et réservataires en tenant compte du contexte local et de la capacité d'accueil du parc social, porte sur 37,5% des attributions. En 2019, l'objectif est de 2 614 relogements à réaliser sur le territoire de Toulouse Métropole. Il est ventilé par bailleur et par réservataire.

Les objectifs sont intégrés par les acteurs des attributions. Les bailleurs soulignent que leurs équipes se sont appropriées les objectifs d'accueil des publics prioritaires. Ils se sont organisés pour y répondre au mieux à

<sup>49</sup> Actions pour accompagner les demandeurs dans le dépôt de leurs demandes et son actualisation.

<sup>50</sup> Renseignement de toutes les demandes, y compris les demandes à 0.

<sup>51</sup> Le PDALHPD de Haute-Garonne s'articule autour de deux commissions : la CSE (commission sociale d'examen) qui priorise les demandes orientées par les travailleurs sociaux du département ; la CIO (commission inter-organismes) qui réunit les organismes de logement social de Haute-Garonne pour l'orientation et le relogement des demandes du Plan. Le secrétariat est assuré par l'USH Occitanie-Midi & Pyrénées.

l'exemple de TMH qui mobilise toute l'offre de T2/T4/T5 pour ces publics après avoir répondu aux besoins pour les relogements et mutations complexes, ou à l'exemple de Promologis qui s'est dotée d'une référente publics prioritaires, de moyens d'accompagnement social et d'outils internes de reporting. La labellisation des publics est un « plus » car elle permet de s'appuyer sur une demande qualifiée et ouvre la possibilité d'un étayage social si nécessaire.

L'objectif serait atteint à 75% environ. Certains réservataires et en particulier Action Logement auraient plus de difficulté à atteindre l'objectif au regard de leurs publics. Pour l'Etat, si les acteurs sont mobilisés pour atteindre les objectifs, il manque encore sans doute une traduction opérationnelle plus précise pour répondre aux enjeux de rééquilibrage social à l'échelle de l'agglomération.

#### Le point de vue de l'association URCM<sup>52</sup>

L'objectif 1<sup>er</sup> quartile n'est pas connu par l'URCM et « il est sans aucun doute peu connu des associations », contrairement aux objectifs de logement des publics prioritaires fixés aux bailleurs. Les principaux leviers identifiés pour faciliter les relogements sont :

- Les objectifs d'accueil des publics prioritaires fixés pour chaque bailleur (« en fin d'année, on reçoit davantage de plus nombreuses propositions de logement des bailleurs, ... »)
- Les mesures d'Accompagnement vers et dans le logement (AVDL) : dossiers « syplotés » ouvrant à des mesures AVDL adaptées (AVL + ADL), avec une garantie pour le bailleur entre 5 mois et 1 an ;
- Les partenariats associations/bailleurs : « une note sociale avec un minimum d'informations mais néanmoins claire s'il existe des difficultés particulières ; assurance habitation garantie et plus globalement un accompagnement des ménages pour l'accès aux droits ; l'organisation du suivi après la mesure avec mise en relation avec services sociaux ; continuité du suivi au-delà de la mesure si problème, ... » ;
- L'organisation des bailleurs : certains ayant par exemple des chargés de clientèle dédiés aux relogements des publics prioritaires.

#### ▪ Perspectives

L'EPCI rappelle que la CIA prévoit que les objectifs pourront être revus tous les trois ans, ce qui implique un suivi des résultats et des éléments de bilan. À ce stade, un travail d'acculturation des acteurs et en particulier des élus doit être mené sur le sujet de la gestion de la demande et des attributions, avec les deux grands « chantiers » à mettre en place en 2021 que sont la cotation de la demande et le passage à la gestion en flux des réservations de logement.

La question d'une offre accessible suffisante hors QPV reste posée. La Métropole envisage d'augmenter le taux de PLAI au sein de la programmation. Comment produire plus de logements à bas loyers voire une offre adaptée ? Peut-on générer une offre très accessible hors QPV via une politique de loyers ?

L'accompagnement social est reconnu comme levier essentiel pour l'accueil des publics en difficulté, publics prioritaires et demandeurs à très faibles ressources (dont les demandeurs du 1<sup>er</sup> quartile). Les outils existent mais il reste peut-être à travailler sur l'enchaînement des mesures et l'adhésion des familles.

---

<sup>52</sup> Union Cépière Robert Monnier ; Gère 12 établissements sociaux et médico-sociaux agréés et nombreux dispositifs conventionnés dans le domaine de l'insertion, de la formation professionnelle et de la recherche de logements.

## 5. Le suivi de l'objectif « 1<sup>er</sup> quartile »

Pour le moment, il n'y a pas eu de véritable suivi de l'objectif 1<sup>er</sup> quartile au niveau de la CIL, ni de l'objectif d'accueil aux ménages des autres quartiles en QPV.

Cet objectif fait néanmoins l'objet d'un suivi statistique avec trois sources de résultats : celle du fichier partagé (Atlas), qui transmet des tableaux de bord mensuels aux bailleurs et est en capacité de générer des tableaux aux différentes échelles géographiques ; celle réalisée par l'AUAT<sup>53</sup>; celle de l'Etat via le SNE. L'analyse de l'AUAT distingue les résultats avec et sans les étudiants.

### Exemple tableaux de bord fichier partagé Atlas

Pour Toulouse Métropole

Bailleur	% Effectué depuis le 01/01/2020	1er Quartile Effectué depuis le 01/01/2020	Total Effectué depuis le 01/01/2020
3F OCCITANIE	18,72 %	41	219
ALTEAL	40,58 %	306	754
CDC HABITAT - SNI	3,85 %	1	26
CDC HABITAT -NLM	14,77 %	52	352
ERILIA	18,18 %	2	11
ICF HABITAT ATLANTIQUE	13,73 %	14	102
LA CITE JARDINS	14,29 %	15	105
MESOLIA	10,00 %	21	210
OFFICE PUBLIC DE L'HABITAT 31	14,49 %	10	69
PATRIMOINE LANGUEDOCIENNE	16,30 %	120	736
PROMOLOGIS	41,77 %	665	1592
SA DES CHALETS	21,39 %	135	631
TOULOUSE METROPOLE HABITAT	22,50 %	257	1142
<b>Total EPCI</b>	<b>27,55 %</b>	<b>1639</b>	<b>5949</b>

TOULOUSE METROPOLE

QPV	Bailleur	% Effectué depuis le 01/01/2020	Hors 1er quartile Effectué depuis le 01/01/2020	Total Effectué depuis le 01/01/2020
QPV Barradels	LA CITE JARDINS	92,31 %	12	13
QPV Barradels	PROMOLOGIS	33,33 %	1	3
QPV Barradels	SA DES CHALETS	0 %	0	0
QPV Barradels (Toulouse)	<b>Total EPCI</b>	<b>81,25 %</b>	<b>13</b>	<b>16</b>
QPV Val d'Aran - Poitou - Pyrénées	ALTEAL	81,40 %	70	86
QPV Val d'Aran - Poitou - Pyrénées (Colomiers)	<b>Total EPCI</b>	<b>81,40 %</b>	<b>70</b>	<b>86</b>

### L'appréciation du critère « 1<sup>er</sup> quartile »

Globalement, l'approche « ressources » est considérée par les acteurs comme insuffisante pour rendre compte de la mixité sociale ou pour la mettre en œuvre et l'indicateur 1<sup>er</sup> quartile trop limité (seuil de ressources trop bas). Cela remet en cause tant l'objectif 1<sup>er</sup> quartile que l'objectif d'accueil des demandeurs des autres quartiles en QPV. « D'ailleurs, si l'accueil de demandeurs 1<sup>er</sup> quartile n'augmente pas en QPV, on constate pourtant une progression de la précarité. Le niveau du 2<sup>ème</sup> quartile est inférieur au seuil de pauvreté tout comme une partie du 3<sup>ème</sup> quartile, ... »<sup>54</sup>.

De fait, l'objectif n'est pas véritablement porté par la politique intercommunale d'attribution. Il est perçu par les acteurs comme un objectif règlementaire supplémentaire et « cette thématique a été noyée dans un excès de réglementation ». Si l'objectif fait l'objet d'un suivi statistique dont les résultats sont accessibles à tous, il n'y a pas d'attente exprimée, sachant par ailleurs que l'objectif est atteint.

<sup>53</sup> Agence d'Urbanisme et d'Aménagement Toulouse aire métropolitaine.

<sup>54</sup> D. Pinon, Chef du pôle traitement des difficultés locatives, DDCS 31.

## 6. Synthèse des freins et points d'appui à l'atteinte de l'objectif 1<sup>er</sup> quartile

	Leviers	Freins
<b>Gouvernance</b>	Une gouvernance en place avec des instances en charge du suivi et de l'animation de la politique intercommunale d'attribution mais très récentes.	Une acculturation nécessaire des acteurs et notamment des élus à cette nouvelle politique et ses différents angles de vue (droit au logement / mixité sociale) qui reste à conforter.
<b>Appréhension de l'objectif</b>	Une réflexion collective sur la pertinence de l'indicateur mais qui a néanmoins conduit à privilégier une approche multi-critères des fragilités sociales.	Un objectif dont la pertinence est remise en cause par la majorité des acteurs et qui n'est pas véritablement porté par la CIL. Des demandeurs 1 <sup>er</sup> quartile non intégrés dans les objectifs de l'ACD et de la CIA ; un critère ressources FSL différent 1 <sup>er</sup> quartile. Des demandes 1 <sup>er</sup> quartile non qualifiées, contrairement aux demandes « labellisées » ménages prioritaires (ouvrant accès à des mesures AVDL si nécessaire).
<b>Offre</b>	Des logements étudiants contribuant à l'atteinte des objectifs. Une offre accessible hors QPV conséquente pour certains bailleurs.	Une offre à bas loyers qui fait globalement défaut, tant pour l'accueil des demandeurs 1 <sup>er</sup> quartile que pour les publics prioritaires. Des orientations et des objectifs d'attributions qui ne sont pas intégrés par tous les acteurs des attributions.
<b>Outils</b>	La fiabilisation du fichier de la demande. L'identification des demandeurs 1 <sup>er</sup> quartile dans le fichier partagé. Des moyens pour favoriser l'accueil des publics prioritaires dont peuvent bénéficier aussi les demandeurs du 1 <sup>er</sup> quartile (mesure d'accompagnement social du PDALHPD ; organisation des bailleurs, etc.)	Pas de moyens / outils dédiés à l'accès des demandeurs 1 <sup>er</sup> quartile.
<b>Suivi / évaluation</b>	Des outils de suivi en place.	Un suivi purement statistique de l'objectif. Un suivi global des objectifs 1 <sup>er</sup> quartile / autres quartiles en QPV (sans distinction par quartile notamment). Dans le cadre de la CIA, un suivi distinguant la part des étudiants.

<b>Entretiens réalisés</b>	
Toulouse Métropole <sup>55</sup>	Emily LOIZEAU, Responsable du service logement social et coordinatrice de la CIL Dominique FIEVEZ, Responsable du Domaine Logement
DDCS / DDT	Réginald SARRALDE, DDT 31, Chef de pôle Logement public et rénovation urbaine David PINON, DDCS 31, Chef du pôle traitement des difficultés locatives Véronique BILLES, DDCS 31, Chef du bureau du logement social
Conseil Départemental	Marie-Claire URUTY, Cheffe de service logement DCDS
Promologis	Christophe FAURE, Direction Relations clients et politiques sociales Vanessa JASSIN, Référente publics prioritaires Pôle relogement
Toulouse Métropole Habitat	Pierre GALAND, Responsable du service location
URCM	Paul RIGAUD, Responsable du pôle logement
USH Occitanie	Benjamin PARIS, Chargé de mission Fichier partagé de la demande locative sociale

---

<sup>55</sup> Mutualisation des services Ville et EPCI depuis 2017

## Fiche annexe : Troyes Champagne Métropole

La CA Troyes Champagne Métropole résulte de la fusion de cinq EPCI (la communauté d'agglomération du Grand Troyes, les communautés de communes Bouilly Mogne Aumont, Seine Barse, Seine Melda Coteaux et 6 communes des Portes du Pays d'Othe) en 2017. Elle regroupe 81 communes, rurales et urbaines, dont 5 dépassent les 10 000 habitants.

Date de création	1 <sup>er</sup> janvier 2017
Nombre de communes	81
Nombre d'habitants	172 000 en 2017
Zonage	B2

### 1. Cadrage : les caractéristiques du parc social

L'EPCI affiche un taux de logements sociaux relativement élevé : 27,3%<sup>56</sup>. Ces logements sont concentrés sur deux communes : 2/3 des logements localisés à Troyes et à la Chapelle Saint-Luc.

Près de la moitié des logements sociaux sont en QPV, situés dans cinq communes mais principalement à Troyes (6 sur 10) et à La Chapelle Saint-Luc (1 sur 10).

Trois bailleurs<sup>57</sup> sont présents sur le territoire dont deux OPH qui ont fusionné en janvier 2021 : 8 594 et 5 160 logements, soit 64% des logements sociaux du territoire. L'ESH Mon Logis du groupe Action Logement compte 7 730 logements, soit 36% des logements sociaux du territoire. Le parc en QPV était détenu à près de 60% par l'ex-bailleur Troyes Habitat.

#### Répartition du parc social en 2019

Nb log. sociaux	Dont en QPV	%	Dont Hors QPV	%
21 801	9 127	42%	12 674	58%

Source : RPLS 2019

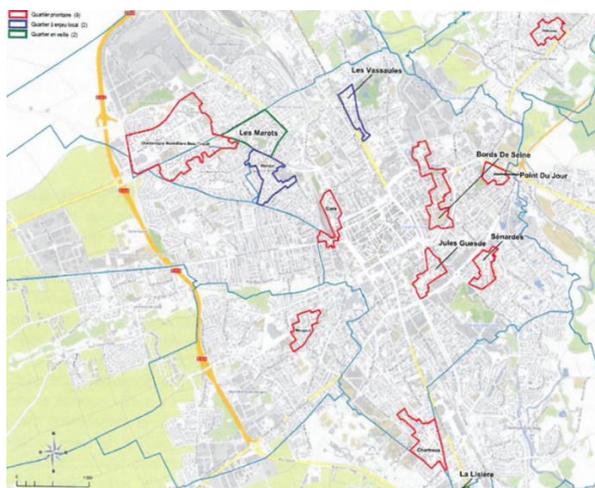
#### Demande et attributions

Demandes	5 558
Dont demande des mutations	2 477
% du total de la demande	45%
Attributions	3 043
Tension de la demande	1,8

Source : SNE données 2017 / CIA

Le territoire est qualifié de « marché détendu ». La tension sur le parc social est faible : 45% des demandes émanent de ménages déjà dans le parc social et on compte moins de 2 demandes pour 1 attribution. Elle est néanmoins un peu plus marquée sur les petites typologies à Troyes. Plus de 82% des demandes en cours ont une ancienneté inférieure à 1 an. Le délai anormalement long est toutefois fixé à 18 mois.

Les quartiers de la politique de la ville de la CA Troyes Champagne Métropole



<sup>56</sup> Source : CIA (RPLS 2017/Insee 2015).

<sup>57</sup> OPH intercommunal Troyes Habitat, OPH départemental Aube Immobilier et ESH Mon Logis.

## 2. La politique intercommunale d'attributions

---

Date de lancement de la CIL	Date de validation de la CIA
Octobre 2015	Juin 2019

### ▪ Historique

L'EPCI s'est engagé rapidement dans la réforme. La CIL a été installée en octobre 2015 à l'échelle de la CA du Grand Troyes, et élargie aux 62 nouvelles communes de l'EPCI en 2017. Le PPGDID a été adopté en 2018 et la CIA approuvée en 2019 (succédant à des travaux relatifs à une CIET).

### ▪ Les principaux éléments de diagnostic

Les travaux de la CIL ont permis d'engager un travail fin de diagnostic sur la structure du parc social, sur l'occupation du parc et sur la demande. Ce diagnostic a notamment relevé la fragilité de l'occupation du parc social sur le territoire : 44% des ménages avec des ressources inférieures à 40% du PLUS et 27% inférieures à 20% du PLUS. Si cette fragilité est plus marquée dans la majorité des QPV, elle concerne aussi 38% des locataires hors QPV à Troyes. Le territoire compte en effet quatre quartiers de veille active<sup>58</sup> et quartiers à enjeu local, représentant 1 595 logements (cf. carte §1). La demande de logement social se révèle socialement spécialisée avec une grande majorité des demandeurs dont les ressources sont inférieures au PLAI (plus de 75%)<sup>59</sup>.

Sur la question de l'offre, le diagnostic a permis de qualifier le parc social au regard des loyers pratiqués et souligner les écarts de loyers entre le parc plus accessible des communes du cœur d'agglomération (que ce soit dans ou hors QPV) et le parc plus récent des communes périphériques, de fait peu accessible aux ménages les plus modestes.

### ▪ Les orientations

La CIA a défini ses orientations au regard du diagnostic établi et considérant les besoins des ménages les plus modestes et en difficulté :

- Fixer des objectifs d'attributions pour les ménages les plus paupérisés sur les communes les plus urbaines et les mieux équipées en matière de transport, emplois, services et équipements culturels ou de loisirs, commerces, etc. ;
- Mettre en place un observatoire permettant d'affiner et de mettre à jour le diagnostic et la politique de peuplement du territoire ;
- Assurer une veille et une observation renforcée sur les quartiers en veille active et à enjeu local ;
- Permettre une meilleure coordination et une amélioration de l'accompagnement social des familles dans le cadre du relogement.

---

<sup>58</sup> Quartiers de veille active (QVA) : quartiers de la politique de la ville qui, à partir du critère unique de revenu par habitant, n'ont pas été identifiés par l'Etat comme des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Les zones urbaines sensibles (ZUS) et quartiers en contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) sont placés sous le dispositif (QVA) à condition que leurs contours ne soient pas attenants à ceux des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

#### ▪ Les objectifs

La CIA intègre les objectifs règlementaires pour les attributions aux publics prioritaires, aux demandeurs du 1<sup>er</sup> quartile et relogés des PRU hors QPV (soit 25%) et aux demandeurs des autres quartiles en QPV (soit 50%).

Les objectifs n'ont pas fait l'objet de discussion face à l'urgence de finaliser la CIA pour l'annexer à la convention ANRU.

La CIA intègre néanmoins des objectifs complémentaires visant à faciliter l'accès au logement hors QPV des ménages « fragiles » :

- Relogements des DALO : 1 sur 3 hors QPV ;
- Relogements des projets ANRU : 30% minimum hors QPV ;
- Relogements des PRU y compris hors ANRU : 25% minimum des ménages 1<sup>er</sup> quartile hors QPV.

La CIA précise par ailleurs que les quartiers de veille sont assimilés aux QPV (sans qu'il leur soit fixé d'objectifs).

#### La définition de l'objectif « 1<sup>er</sup> quartile »

La CIA reprend l'objectif réglementaire : 25% des baux signés hors QPV aux demandeurs du 1<sup>er</sup> quartile et relogés des PRU.

Elle liste les communes cibles pour l'accueil de ces demandeurs, à savoir les communes bien équipées et bien desservies ciblées : Troyes et communes du cœur d'agglomération.

Cet objectif 1<sup>er</sup> quartile est repris pour les ménages à reloger des opérations de renouvellement urbain relevant du 1<sup>er</sup> quartile : 25% minimum à reloger hors QPV.

#### ▪ Les moyens

La CIA prévoit des moyens visant à favoriser l'atteinte des objectifs règlementaires (et pas seulement l'objectif 1<sup>er</sup> quartile) et, plus globalement, le respect des orientations :

- Une mise à plat des dispositifs d'accompagnement social pour conforter l'objectif d'une meilleure répartition des ménages les plus modestes sur les communes du cœur d'agglomération ;
- Un suivi des attributions par quartile en QPV (observatoire) et la définition de critères d'observation pour suivre l'occupation des résidences maintenues dans le cadre des PRU ;
- Un engagement d'Action Logement à favoriser la mixité en QPV.

Il est souligné que, concernant l'objectif réglementaire d'accueil des publics prioritaires, au regard de la fragilité économique des demandeurs et des critères relativement larges du CCH, l'enjeu porte plus « sur la capacité des différents acteurs à repérer les situations les plus problématiques et à proposer un accompagnement social adapté ».

#### ▪ La gouvernance

La CIL est l'instance de pilotage et de suivi de la CIA mais aussi du PLH. Différentes instances de travail ont été mises en place : un groupe mixité et peuplement, groupe PPGDID, groupe Relogement, groupe suivi du PLH, groupe coopération bailleurs / réservataires. L'année 2020, avec les élections et le contexte sanitaire, a toutefois été une « année blanche ». Les travaux devraient reprendre en 2021.

### 3. La gestion de la demande et des attributions

Fichier de gestion	Modalités de gestion des contingents
SNE	Gestion en flux déléguée pour la majorité des contingents

#### ▪ La gestion des contingents

L'objectif 1<sup>er</sup> quartile n'est ni pris en compte ni suivi par les réservataires.

- Contingent préfectoral : Il est géré en flux. Sur 4 000 attributions annuelles environ à l'échelle du département de l'Aube, l'Etat a été désignataire pour 196 attributions : DALO, dossiers complexes signalés et réfugiés. Les situations trouvent généralement une solution, notamment via le COS (cf. infra).
- Contingent des collectivités : L'EPCI ne gère pas de contingent mais garantit néanmoins les emprunts. Les communes ne mobilisent pas leurs droits.
- Contingent Action Logement : Il est géré en flux. Action Logement comptabilise les attributions principalement labellisées par les bailleurs, sauf pour les programmes neufs.

#### ▪ Les relogements des PRU

Cinq quartiers étaient engagés dans le PNRU et deux sont concernés par le NPNRU (mais un seul par des démolitions). Ces derniers représentent 635 démolitions. Les relogements n'ont véritablement démarré qu'en 2020 ; les résultats 1<sup>er</sup> quartile 2019 ne les intègrent donc pas. Des principes de relogement ont été définis dans la CIA dont un fait référence à l'indicateur 1<sup>er</sup> quartile (cf. supra). Du point de vue du bailleur le plus engagé (200 relogements déjà réalisés) et de la cellule relogement, cet objectif s'avère difficile à tenir faute d'offre correspondant aux besoins et aux attentes des ménages.

#### 4. Atteinte des objectifs légaux d'attributions

« La majorité des entrants dans le parc de l'organisme sont des ménages au RSA, des hébergés en structure ou chez des particuliers, notamment dans le parc social. On retrouve les mêmes profils chez les 1<sup>er</sup> quartile ».  
F. Guillier, Troyes Aube Habitat

#### ▪ Objectif 1<sup>er</sup> quartile hors QPV

Les résultats sont atteints avec plus de 27% des attributions aux demandeurs du 1<sup>er</sup> quartile hors QPV en 2019. Ils n'intègrent pas les relogements hors QPV (mais très peu de relogements réalisés en 2019) et ne prennent pas en compte les territoires ex-ZUS (logements non identifiés dans les bases des bailleurs).

Résultats et évolution

	Seuil 1 <sup>er</sup> quartile	Part baux signés 1 <sup>er</sup> Q. hors QPV*	Part attributions aux 2, 3 et 4 <sup>ème</sup> Q. en QPV
2018	7 163€	13,4%	/
2019	7 320€	27,5%	61%

Source : ANCOLS

Les résultats 2019 s'expliquent par la part importante d'attributions aux étudiants. Selon l'EPCI, en 2020, le taux de baux signés aux demandeurs du 1<sup>er</sup> quartile hors QPV serait de 31% mais de 11% sans les étudiants. Le territoire compte en effet 2 000 logements étudiants dont la moitié sont des logements sociaux localisés hors QPV. La progression du taux entre 2018 et 2019 résulte d'ailleurs d'une modification des modalités de prise en compte des demandes des étudiants, jusqu'alors exclues du calcul du 1<sup>er</sup> quartile et des résultats.

Le taux d'accueil des demandeurs 1<sup>er</sup> quartile hors QPV varie selon les bailleurs, en lien avec la structure de leurs parcs et particulièrement de la part de logements étudiants. Ils sont largement atteints pour les deux Offices (35% et 42% en 2020) mais pas par l'ESH (de l'ordre de 17%).

#### ▪ Objectif 2<sup>ème</sup>, 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> quartiles en QPV

L'objectif de 50% est largement atteint (57% et 75% pour les deux Offices en 2020). Pour l'EPCI comme pour les bailleurs, cet objectif ne pose pas de difficulté car, à part quelques adresses, les QPV ne sont pas des zones d'exclusion, sont localisés à proximité du centre et disposent de tous les services et équipements, ...

#### ▪ Objectif d'attribution aux publics prioritaires

Pour l'EPCI comme pour la DDT, les objectifs d'accueil sont atteints et les bailleurs vont même au-delà, sachant que la définition des publics prioritaires est large. Selon les pilotes du Plan, un travail de « définition » et/ou priorisation de ces publics pourrait être mené. Les objectifs ne sont pas véritablement suivis dans un contexte où les demandes de ménages en difficulté sont globalement traitées, notamment grâce à une instance dédiée : le COS. À titre indicatif, en 2018, 115 recours DALO ont été enregistrés, 94 décisions rendues et 40 relogements réalisés (dont 32 dans le parc social) à l'échelle du département de l'Aube.<sup>60</sup>

<sup>60</sup> Source : Bilan d'activité du COS et mobilisation du contingent préfectoral en 2018 (dernier bilan disponible).

Le COS<sup>61</sup> est une instance partenariale créée en 2001 pour faciliter l'accès au parc social des publics en difficulté.

Elle a pour mission de donner un avis sur les recours DALO déposés à la commission de médiation, de s'assurer du relogement des ménages reconnus prioritaires, mais aussi d'instruire les dossiers signalés par les différents membres du COS (ménages relevant des priorités du CCH et/ou du PDALHPD). Concrètement, les dossiers sont présentés en séance et les bailleurs se positionnent ou sont désignés pour le relogement. Un bilan annuel est réalisé.

## 5. Le suivi de l'objectif « 1<sup>er</sup> quartile »

---

Le suivi de l'objectif 1<sup>er</sup> quartile est réalisé à plusieurs niveaux :

- Par l'association régionale hlm (ARCA) dans le cadre de la gestion du SNE : envoi mensuel des résultats des attributions aux bailleurs et aux partenaires dont 1<sup>er</sup> quartile ; un comité de pilotage du SNE est organisé deux fois par an ;
- Par l'EPCI : suivi des attributions dans le cadre de l'observatoire du PLH ;
- Par les bailleurs : suivi régulier via les données de l'ARCA et un bilan annuel des attributions 1<sup>er</sup> quartile hors QPV et autres quartiles en QPV (sans distinction par quartile).

### L'appréciation du critère « 1<sup>er</sup> quartile »

L'objectif 1<sup>er</sup> quartile n'est pas considéré par les acteurs locaux comme un objectif « à enjeux », et ce d'autant plus que le taux règlementaire est atteint. Sa mise en œuvre n'a ainsi pas suscité de démarches d'analyse particulières sur les profils de ménages concernés ou sur les freins à l'accueil de ces ménages. Plus globalement, compte-tenu de la faible tension sur le parc social mais aussi des outils du PDALHPD (COS, mesures d'accompagnement social), les ménages en situation de fragilité économique ou ayant des difficultés sociales sont relogés sur le territoire. Pour les bailleurs, les profils des « 1<sup>er</sup> quartile » correspondent à ceux de la grande majorité des demandeurs à savoir des ménages à faibles voire très faibles ressources.

Les enjeux portent plus sur les équilibres de peuplement et la mixité sociale à l'échelle des résidences et des quartiers. L'observatoire du PLH de TCM a permis de relever que les attributions 1<sup>er</sup> quartile hors QPV étaient en partie réalisées dans des secteurs à enjeux de peuplement, là où les loyers sont les moins élevés. Est-on en train de recréer de nouvelles poches de pauvreté dans les quartiers de veille, dans d'autres quartiers, ... ? Pour les acteurs locaux, ce point doit être objectivé et pris en compte dans les orientations d'attributions de la CIL.

Au-delà des attributions, ces constats interrogent la production de logements sociaux, plus particulièrement la possibilité de développer une offre très accessible dans des quartiers et des communes aujourd'hui peu équipées en s'appuyant sur un portage politique fort, sachant toutefois que l'enveloppe d'agrèments est limitée compte-tenu de la faible pression de la demande (marché détendu).

---

<sup>61</sup> Comité de Suivi de l'accord collectif départemental et du numéro unique réunissant les acteurs du Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées et les bailleurs sociaux.

## 6. Synthèse des freins et points d'appui à l'atteinte de l'objectif 1<sup>er</sup> quartile

	Leviers	Freins
<b>Gouvernance</b>	Une gouvernance en place pour la politique intercommunale d'attribution Un pilotage coordonné CIA et PLH.	Une faible mobilisation de TCM sur le suivi de l'objectif 1 <sup>er</sup> quartile. 2020 : une année blanche.
<b>Appréhension de l'objectif</b>	Des profils 1 <sup>er</sup> quartile que les bailleurs accueillent déjà dans leur parc. Une appropriation de l'objectif pour les ménages à reloger des PRU.	Un objectif jugé peu adapté au contexte local par l'ensemble des acteurs au regard de la faible tension et des réponses qui sont déjà apportées aux demandes des ménages en difficulté.
<b>Offre</b>	Une offre à bas loyer conséquente dans les QPV mais aussi hors de ces quartiers, notamment dans les ex-ZUS non reclassées en QPV. Une part importante de logements étudiants hors QPV.	Un objectif qui a un fort impact au regard du poids des logements sociaux dans l'offre globale de logements (27%) et de la part en QPV (43%), offre déjà marquée par la fragilité économique des locataires. Un enjeu d'équilibre patrimonial pour l'ex-OPH qui a beaucoup de logements en QPV (60%).
<b>Outils</b>	Evolution des modalités de prise en compte des demandes et des attributions réalisées pour les étudiants dans le fichier de gestion. Une commission dédiée à l'accès au logement des ménages en difficulté.	
<b>Suivi / évaluation</b>	Un suivi mensuel des résultats par le gestionnaire SNE et suivi régulier par les bailleurs. Un suivi des attributions dont 1 <sup>er</sup> quartile (localisation) réalisé dans le cadre de l'observatoire PLH.	Un suivi statistique de l'objectif qui n'a pas donné lieu à une analyse partagée à ce jour. <sup>62</sup>

<b>Entretiens réalisés</b>	
Troyes Champagne Métropole	David MANTECA, Responsable Habitat Logement Solène PEYRON, Chargée de mission Habitat
DDT	Valérie GRUYER, Chef du service Habitat et constructions durables (en charge des politiques sociales)
Conseil Départemental	Martine ELOY-FOUAILLY, Chef de service Logement-FSL Direction Insertion-Logement
OPH Troyes Aube Habitat	Alain MOISY, Directeur Locatif (ex OPH Aube Immobilier)
	Fabrice GUILLIER, Directeur Pôle Territoires (ex OPH Troyes Habitat)

<sup>62</sup> Il est prévu que les résultats annuels soient présentés en CIL plénière en fin d'année (non réalisé en 2020 compte-tenu du contexte sanitaire).

## Annexe : revue bibliographique

Titre	Auteur	Date	Publication/ type de document	Note de lecture
Pauvreté, exclusion et logement, bilan des études et recherches	René Ballain	2003 - 2004	Les travaux de l'observatoire	<p>Cet ouvrage s'intéresse aux difficultés d'accès au logement des populations modestes. Il traite d'une part des différentes formes d'habitat de ces populations et les situations d'exclusion du logement auxquelles ils peuvent être confrontés.</p> <p>L'auteur montre ainsi que le recul de la fonction sociale du parc privé et la réduction des formes marginales d'habitat semblent aller de pair avec le développement d'une offre d'hébergement et d'habitat temporaire, et avec une plus grande spécialisation sociale du parc HLM. De plus, en développant une approche territoriale, le rôle des contextes locaux dans l'exclusion et la précarisation dans le domaine du logement est défini.</p>
Apprécier les capacités économiques des demandeurs	AORIF, FORS	2016	Référentiel pour les partenaires franciliens de l'attribution de logements sociaux	<p>Ce référentiel sert à rendre plus lisible les modalités d'appréciations des capacités économiques des ménages. L'absence de cadre partagé dans cette appréciation lors des attributions peut mener à des situations d'iniquité dans le traitement de la demande, de pratiques différenciées selon les bailleurs, ou de répartition déséquilibrée des ménages les plus fragiles économiquement. L'enquête auprès de plusieurs bailleurs a révélé qu'il y a bien souvent une structuration en interne des processus d'instruction des dossiers.</p> <p>Les différences entre organismes reposent sur les modalités de calcul et les marges d'appréciations dans la prise en compte des ressources et surtout des dépenses. Le calcul du « Reste-pour-vivre » n'est pas totalement mobilisé, mais l'analyse des capacités économiques est a minima fondée sur le calcul systématique du taux d'effort. Le recours à des seuils d'alerte ou d'exclusion sont très variables d'un organisme à l'autre une fois les indicateurs calculés. Presque tous les organismes soulignent la nécessité d'appréhender ces critères dans le cadre d'une analyse plus globale de la situation du ménage incluant la régularité (et la nature) des revenus, le parcours locatif antérieur, la situation professionnelle, etc.</p>

Titre	Auteur	Date	Publication/ type de document	Note de lecture
Les ménages « aux portes du logement »	FORS	2014	Cairn – revue recherche sociale	<p>Cette publication questionne la notion de vulnérabilité résidentielle, dans un contexte où le nombre de personnes vivant sous le seuil de 40% des plafonds tend à augmenter, et où les formes d’habitat précaires se multiplient. Deux aspects sont alors mis en avant : l’élargissement et la radicalisation de la pauvreté et la saturation du parc de logements et des dispositifs d’aides.</p> <p>Plusieurs types de mécanismes bloquent l’accès au logement ou le maintien dans le logement des ménages. Parmi eux, les acteurs font le constat d’une forte inadéquation entre les réponses que les différents dispositifs sont en capacité de proposer et les besoins et attentes des ménages : temporalités des dispositifs d’aides, délais d’attentes, un système d’attribution de logements sociaux conditionné par l’offre et non par les besoins des ménages, ou juxtaposition des priorités et des dispositifs.</p>
Analyse des facteurs et des pratiques de discriminations dans le traitement des demandes de logements sociaux	Lab’Urba	2015	Recherche ACSE – PUCA – DDD	<p>L’analyse faite s’intéresse notamment aux liens entre la durée d’attente avant d’obtenir un logement et chacun des éléments des profils socio-économiques ou familiaux des demandeurs, puis chaque trait caractéristique de leur demande. Cela conduit à rejeter l’éventualité d’un déterminisme causal simple : on ne repère pas un trait socio-économique ou familial, propre au candidat, qui justifierait un traitement particulier de sa candidature.</p> <p>Puis une analyse des systèmes locaux d’accès au logement dans plusieurs sites a mis en lumière le fait que la sélection des demandeurs s’exerce bien en amont de la commission d’attribution, pourtant identifiée comme l’instance décisionnaire. Il est alors montré que l’accès au logement social par filières et réservataires constitue en tant que telle une source d’inégalités. En fonction de leurs orientations, les différents réservataires accordent la priorité à certains demandeurs plutôt qu’à d’autres, sans que cela soit nécessairement formalisé ou que cette information soit connue des demandeurs.</p> <p>De plus, l’analyse montre qu’une partie des différences de traitement entre les demandeurs relève des modalités d’organisation et des orientations de chaque acteur local. On retrouve alors parfois dans la pratique de certains bailleurs, l’évitement de regroupement de grandes</p>

Titre	Auteur	Date	Publication/ type de document	Note de lecture
				familles ou de groupes ethniques par cage d'escalier ou d'immeubles. Les bailleurs peuvent alors produire alors des catégorisations ethniques au travers de stratégies de « non-concentration » ou de « rééquilibrage ».
Qui sont les ménages demandeurs aux ressources inférieures au 1 <sup>er</sup> quartile ?	ANCOLS	2020	Rapport de la direction statistiques et études transversales	<p>Dans ce rapport, le montant du 1<sup>er</sup> quartile et les caractéristiques des demandeurs et des attributaires relevant du 1<sup>er</sup> quartile sont analysés. Ainsi, en 2017, sur l'ensemble des EPCI concernés par la réforme des attributions, le 1<sup>er</sup> quartile des ressources des ménages demandeurs par unité de consommation est en moyenne de 7 348 €. Ce dernier est fixé par les territoires. Le seuil de ressources définissant le 1<sup>er</sup> quartile a augmenté pour 80 % des territoires entre 2017 et 2018.</p> <p>Concernant les caractéristiques des ménages 1<sup>er</sup> quartile, plusieurs éléments importants sont constatés :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- il s'agit plus souvent de personnes dans une situation précaire face à l'emploi ;</li> <li>- les familles monoparentales sont surreprésentées ;</li> <li>- les ménages du plan "Logement d'abord" ne sont pas identifiables précisément avec les données à disposition.</li> </ul> <p>Cependant, au regard des attributions, les ménages du 1<sup>er</sup> quartile obtiennent plus souvent un logement en QPV. Ils sont attributaires de 16 % des logements situés en dehors d'un QPV et de 27 % de ceux situés en QPV. De plus, les ressources mensuelles d'un ménage attributaire du 1<sup>er</sup> quartile sont en moyenne moins élevées qu'un demandeur 1<sup>er</sup> quartile, et les familles monoparentales avec un ou deux enfants représentent 31 % des ménages ayant obtenu un logement en 2017.</p>
Les attributions de logements sociaux en dehors d'un quartier prioritaire aux ménages demandeurs les plus modestes : bilan entre 2017 et 2019	ANCOLS	2020	Rapport de la direction statistiques et études transversales	<p>Ce rapport est un bilan quantitatif des réussites des objectifs légaux d'attributions aux ménages du 1<sup>er</sup> quartile et des blocages ou freins à leurs réalisations. Il met en évidence le fait que le taux d'attribution réglementaire est atteint que dans très peu d'EPCI/EPT (10% des intercommunalités concernés). Cependant, une progression est relevée : en 2018, le taux d'attribution aux ménages du 1<sup>er</sup> quartile hors QPV était de 14%, en 2019 il est de 16%.</p> <p>Evidemment la réalisation de ce taux d'attribution est tributaires des caractéristiques des territoires. Les territoires en zone tendue sont ceux</p>

Titre	Auteur	Date	Publication/ type de document	Note de lecture
				<p>qui atteignent le moins ce seuil, à l'inverse les territoires situés en zones moins tendues B2 ou C présentent des taux d'attribution plus élevés.</p> <p>Il est aussi relevé qu'au niveau national, l'objectif des 50% des autres quartiles en QPV est atteint, avec 75% des attributions en QPV envers ces ménages.</p>
Réformes des attributions : Approfondissement du diagnostic	ADEUS (Agence de Développement et de l'Urbanisme de l'agglomération Strasbourgeoise)	2018	COPIL - Strasbourg Métropole	<p>Cette présentation restitue une étude de l'Eurométropole de Strasbourg sur le profil des demandeurs du 1<sup>er</sup> quartile et montre les difficultés rencontrées pour atteindre les objectifs d'attribution concernant ce public.</p> <p>Parmi les demandeurs relevant du 1<sup>er</sup> quartile de ressources au sein de l'Eurométropole, 40% sont des personnes seules et 60% des familles. De plus, 3/4 des ménages sont au chômage ou sans activité et 52% se trouvent en situation de logement précaire. Ainsi les demandes en termes de loyers et de typologies sont très ciblées.</p> <p>Cependant, la question des loyers et des typologies des logements sociaux hors QPV pose problème dans la réalisation de l'objectif d'attribution. L'offre de logement détermine donc les marges d'attribution et donc l'équilibre social. Une dynamique résidentielle permet d'agir sur le peuplement mais peu fragiliser aussi un quartier.</p>
L'accès à l'habitat des personnes SDF en situation de grande précarité	Fondation Abbé Pierre	2013	Rapports de recommandations	<p>Ce rapport est le résultat de groupes de travail réunissant des personnes concernées ou des partenaires mettant en œuvre l'accès au logement des plus fragilisés. L'objectif de ces groupes de travail était alors de questionner les formes d'habitat accessibles et propice à l'accueil de personnes SDF en grande précarité et de proposer des recommandations ou des axes d'interventions pour l'amélioration de l'accès au logement social des ménages à bas revenus en Île-de-France.</p> <p>Le rapport insiste sur le recueil des attentes de la personne concernée, mais également sur le partenariat entre acteurs de l'accompagnement social et acteurs de la gestion locative. D'autres conditions peuvent faciliter cet accès au logement et le maintien dans le logement des personnes concernées : l'accès à des espaces collectifs, la proximité des aménités urbaines, ...</p>
Avis concernant la mise en œuvre de la mixité sociale	Haut Comité pour le Logement des	2015	Rapport HCLPD	<p>Ce rapport constate les limites de la mise en œuvre du principe de mixité sociale et soumet des propositions pour guider l'action politique en matière de politique du logement et de mixité sociale. Il relève l'idée que</p>

Titre	Auteur	Date	Publication/ type de document	Note de lecture
	Personnes Défavorisées			la mise en œuvre de la mixité sociale ne doit pas s’opérer à la défaveur des personnes aux revenus modestes, et ne doit pas s’appuyer uniquement sur des logiques de « dispersion » des ménages précaires. Pour rappel, 70 % de la population dispose de revenus correspondant aux niveaux de ressources permettant l’accès à un logement social.
Loyers Hlm, droit au logement et mixité sociale	Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées	2012	Rapport HCLPD	Ce rapport s’interroge sur la cohérence entre le niveau du loyer induit par les aides à la pierre et celui du loyer pris en compte dans le calcul des aides au logement. Cela est dû à plusieurs facteurs : l’augmentation du coût de construction des LLS, la diminution des subventions de l’Etat et le PLAI ne représentant que 20% des nouveaux logements financés (alors que 66% des entrants dans le parc social en remplissent les conditions). Ainsi une comparaison entre les niveaux de loyers pratiqués et ceux pris en compte dans le calcul des aides au logement, est développée. Elle révèle que 39% du parc social possède un loyer non compatible avec les aides à la personne (et notamment les T3-T4). Si on croise avec l’année de construction, les logements récents sont les moins accessibles.
Projet de loi portant évolution du logement, de l’aménagement et du numérique (ELAN) - Étude d’impact de la loi Egalité et Citoyenneté		2017 2018	Étude d’impact – loi ELAN Étude d’impact – LEC	Ces deux études sont des études d’impacts portant sur les différentes mesures promulguées par la loi ELAN (23 novembre 2018) et la LEC (27 janvier 2017). L’étude met alors en avant les objectifs de la mesure définissant un taux d’attribution de 25% à des demandeurs 1 <sup>er</sup> quartile en dehors d’un QPV, et nomment le fait que le projet de loi devrait donc mettre fin aux pratiques conduisant à exclure des personnes modestes de quartiers attractifs. Il est relevé qu’en 2017, seule 1 région sur 26 voit la part d’attribution aux ménages du 1 <sup>er</sup> quartile dépasser 25% hors QPV. Cependant lors de l’analyse de ce taux, une large part des attributions au profit des ménages 1 <sup>er</sup> quartile ont une localisation non renseignée dans le SNE. Concernant l’impact de la mesure, il est reconnu que l’Île-de-France est la région dans laquelle l’impact de la mesure sera le plus important, ce qui est cohérent avec le fait que c’est la région qui connaît le plus de difficultés en matière de tension locative et de difficulté de logement des ménages les plus pauvres.

Titre	Auteur	Date	Publication/ type de document	Note de lecture
Étude des coûts locatifs des logements des organismes HLM et SEM au regard des ressources des locataires en France	ANCOLS VIZGET	2016	Rapport final	Ce rapport rend compte des coûts locatifs des logements des organismes HLM et SEM, en analysant leur mode de financement et le calcul du plafond loyer APL, au regard des ressources des ménages locataires. L'impact de la filière de financement sur le coût total du logement, à même implantation géographique et mêmes caractéristiques du bailleur, est confirmé.
Pour une adaptation du taux d'attributions hors QPV aux ménages du 1 <sup>er</sup> quartile	CF. Géo	2018	Note argumentaire (USH)	<p>Les objectifs de la mise en œuvre de ces obligations sont énoncés dans cette note. Il s'agit :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- D'assurer l'accueil équitable des ménages les plus modestes en leur réservant une part des attributions équivalente à celle qu'ils représentent dans la demande ;</li> <li>- De favoriser le relogement hors QPV des ménages logés dans les immeubles promis à la démolition ;</li> <li>- Il est attendu que cette mobilisation du parc social hors QPV conduise à accueillir moins de ménages pauvres dans les QPV (voir objectif complémentaire).</li> </ul> <p>L'importance de pouvoir adapter le taux des 25% de ménages du 1<sup>er</sup> quartile hors QPV selon les particularités des territoires est justifiée par de nombreux arguments :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Les risques d'accentuation des processus d'exclusion sociaux ou territoriaux ;</li> <li>- Les difficultés d'adaptation offre/demande des ménages du 1<sup>er</sup> quartile hors QPV ;</li> <li>- Les conditions de mise en œuvre : délais, ingénierie demandée dans les territoires, etc.</li> </ul>
L'accès au logement social des ménages à bas revenus en Île-de-France : quelles solutions ?	FAP, FAPIL, FAS IDF	2017	Synthèse d'une rencontre inter-associative	Cette synthèse sur l'accès au logement social des ménages à bas revenus est organisée selon 3 axes principales : l'offre de logement, la mixité sociale et le système d'attribution. Tout d'abord, la problématique de l'offre est soulevée, et le manque d'offre économiquement accessible. Mais la question de la difficulté d'accessibilité au parc des ménages précaires se pose aussi concernant la transparence et la cohérence dans l'analyse du critère des ressources pour l'accès au parc social. Plusieurs études montrent que le système actuel des attributions (plus sélectif), ne bénéficie pas en premier lieu aux ménages demandeurs les plus précaires. De plus, la problématique du seuil rigide des indicateurs utilisés pour

Titre	Auteur	Date	Publication/ type de document	Note de lecture
				apprécier la capacité économique d'un ménage est analysée. Il est ainsi proposé d'insister davantage sur le parcours des ménages nécessitant plus de lien entre l'orienteur et le décisionnaire lors de la CAL.
L'accessibilité financière du parc social francilien hors QPV et hors ex-ZUS aux demandeurs du 1 <sup>er</sup> quartile	DRIHL	2019	Lettre des études	Cette synthèse porte sur l'accessibilité financière du parc social en dehors d'un QPV pouvant accueillir des ménages modestes. Elle résume l'étude qui a été réalisée sur le loyer et les charges maximales pour les demandeurs du 1 <sup>er</sup> quartile. Elle se base sur les valeurs centrales des fourchettes de taux d'effort maximum de 37,5 % et un reste-pour-vivre journalier par unité de consommation de 12 € au minimum (recommandées par l'AORIF). L'étude fait ressortir que la grande majorité du parc social hors QPV et hors ex-ZUS des 39 EPCI/EPT franciliens concernés par la réforme des attributions serait financièrement accessible aux demandeurs du 1 <sup>er</sup> quartile (soit 77 %). Mais la part des logements accessibles varie selon les typologies. De plus, l'indice de pression sur ce parc qualifié d'accessible est particulièrement fort.
Les difficultés d'accès au parc social des ménages à faibles ressources	Habitat et Humanisme, Secours Catholique, Fondation Abbé Pierre, ATD Quart Monde, Solidarité nouvelle pour le logement, Association DALO	2020	Rapport Inter-associatif	<p>Cette recherche est réalisée par un groupement de six associations de solidarité pour le logement. Elle tente de comprendre et objectiver les mécanismes d'exclusion du logement des ménages à faibles ressources, en montrant que jusqu'à un certain niveau de ressources, les chances de succès de la demande augmentent lorsque les ressources des demandeurs augmentent. Mais l'analyse montre aussi que l'ampleur de ces difficultés diffère selon les tranches de revenus, et les caractéristiques des demandeurs (âge, composition familiale, motif de la demande, localisation demandée).</p> <p>De plus, il est montré que le manque de solvabilisation de ces ménages à faibles ressources se pose différemment selon la nature, le montant, la stabilité et la pérennité de leurs ressources, mais que cela n'est pas l'unique frein à leur accès au parc social. Les difficultés d'accès au parc social résident aussi dans un décalage entre la demande actuelle et l'offre de logements disponibles.</p>

Titre	Auteur	Date	Publication/ type de document	Note de lecture
L'état du mal-logement en France	Fondation Abbé Pierre	2020	Rapport annuel	<p>Ce rapport est réalisé chaque année par la Fondation Abbé Pierre afin de dresser un bilan de ce que représente le mal-logement en France. Il analyse les politiques publiques déployées et rend compte de l'insuffisance de réponse aux enjeux soulevés par le mal-logement. Chiffres clés issus du tableau de bord :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2,1 millions de demandes de logement social fin 2018 en France, dont 34% en attente depuis plus d'un an ;</li> <li>- Les attributaires d'un logement social en 2018 vivent environ pour moitié sous le seuil de pauvreté ;</li> <li>- Les PLAI représentent 30% des logements sociaux, alors que 73% de la demande de LLS est sous plafonds PLAI en 2018 ;</li> <li>- En 2018, 41% des logements du parc social dépassent d'au moins 5% les loyers plafonds APL (35% des PLAI et 73% des PLUS) ;</li> <li>- Les chances d'attribution sont de 16% pour les personnes ayant un revenu inférieur à 500 € mensuels, elles montent à 27% pour les personnes percevant entre 1 500 € et 2 000 € mensuels ;</li> <li>- Les personnes « logés gratuitement » ont eu, en 2018, un taux d'attribution de 47% alors que les « hébergés à l'hôtel » ont eu un taux d'attribution de 8% et 15% pour les sans-abris.</li> </ul>

## GLOSSAIRE

ADIL : Agence départementale d'information pour le logement  
ALUR : Loi Accès au logement et urbanisme rénové  
ANRU : Agence nationale pour la rénovation urbaine  
APL : Aide personnalisée au logement  
CA : Communauté d'agglomération  
CCH : Code de la construction et de l'habitation  
CIA : Convention intercommunale d'attribution  
CIL : Conférence intercommunale du logement  
CU : Communauté urbaine  
CUS : Convention d'utilité sociale  
DALO : Droit au logement opposable  
DDCS : Direction départementale de la cohésion sociale  
DDT : Direction départementale des territoires  
DRIHL : Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement  
ELAN : Loi Engagement pour le logement, l'aménagement et le numérique  
EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale  
EPT : Etablissement public territorial  
HLM : Habitation à loyer modéré  
LEC : Loi égalité et citoyenneté  
MGP : Métropole du Grand Paris  
NPNRU : Nouveau programme national de renouvellement urbain  
OPH : Office public de l'habitat  
ORCOD : Opération de requalification de copropriété dégradée  
PDALHPD : Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées  
PLAI : Prêt locatif aidé d'intégration  
PLH : Programme local de l'habitat  
PLUS : Prêt locatif à usage social  
PPGDID : Plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs  
PNRU : Programme national de rénovation urbaine  
PRU : Projet de renouvellement urbain  
QPV : Quartier prioritaire de la politique de la ville  
SNE : Système national d'enregistrement de la demande de logement social  
SYPLO : Système priorité logement  
ZUS : Zone urbaine sensible

