



Note d'information

Atelier « politiques locales de l'habitat »

La réforme de la demande et des attributions de logements sociaux

Pratiques innovantes en termes de cotation et de location voulue

le 14 mars 2018

à la DREAL Auvergne-Rhône-Alpes, Lyon

Présentation de l'ORHL – cadre d'intervention

L'Observatoire Régional de l'Habitat et du Logement, dont le secrétariat est assuré par la DREAL Auvergne-Rhône-Alpes, est un lieu de réflexion et de débats qui vise à fournir des informations clés sur les mutations du secteur de l'habitat et du logement. Il se déroule sur une demi-journée et s'adresse aux techniciens des collectivités, des services de l'État, des organismes HLM, des représentants des associations de locataires et des associations œuvrant en matière d'accès au logement pour tous.

Depuis 2016, l'atelier « politiques locales de l'habitat » porte sur la réforme de la gestion de la demande et des attributions de logements sociaux. La première année a été consacrée à un travail d'exploration des données de l'infocentre du Système National d'Enregistrement de la demande (SNE), ainsi qu'aux dispositifs d'accueil et d'information des demandeurs et à la création des Conférences intercommunales du logement (CIL). En 2017, l'atelier a porté sur le dispositif de la convention intercommunale d'attribution (CIA), instauré par la loi Égalité et citoyenneté.

Ce nouvel atelier de l'ORHL s'intéressera plus particulièrement aux démarches de cotation et de location « voulue », dont l'expérimentation est reconnue par le cadre législatif.

Les enjeux de la cotation et de la location voulue : les préconisations de la concertation sur les attributions de logements sociaux¹

Selon une enquête réalisée en 2012 par l'USH sur les attributions vues par le grand public et les locataires, 59 % des sondés qualifiaient de « mauvaises » les conditions d'attribution et 48 % estimaient que les procédures d'attributions de logements sociaux étaient « injustes »².

En janvier 2013, pour progresser vers plus d'efficacité des processus et de transparence pour le demandeur, la ministre de l'Égalité des territoires et du logement lance une concertation sur les attributions de logements sociaux afin de préparer une réforme en profondeur des modalités d'attribution.

➤ Préconisations pour la mise en œuvre de la cotation

Pour garantir le droit au logement et éviter l'arbitraire et le clientélisme, un consensus a émergé sur la nécessité d'ordonner les demandeurs, puis de les sélectionner, à partir d'une grille de cotation de la demande transparente et partagée à l'échelle intercommunale. La cotation est un système qui permet de hiérarchiser les demandeurs de logements sociaux en attribuant des points en fonction de critères prédéfinis.

Les participants ont rejeté l'idée d'une grille nationale qui s'appliquerait de façon uniforme sur tous les territoires, et ont retenu trois éléments de consensus :

- le respect des critères de priorité nationaux. Les critères retenus doivent être cohérents avec les critères d'éligibilité au DALO, et parfois être plus larges, le DALO conservant son rôle de dernier recours ;
- la nécessité de laisser aux organes de gouvernance intercommunaux le soin d'ajuster la grille de cotation aux besoins et aux spécificités locales ;
- la possibilité d'adapter la grille d'un réservataire à l'autre pour tenir compte de leurs spécificités.

¹ Houard Noémie, Sainte Marie Hélène, « Concertation sur les attributions de logements sociaux – Rapport des groupes des travail », Ministère de l'égalité des territoires et du logement, mai 2013

² Baromètre du logement social 2012



Le rôle de la commission d'attribution et la règle de présentation d'au moins trois candidats doivent être maintenus pour pouvoir procéder à des ajustements éventuels. En effet, la grille de cotation de la demande pourrait conduire à figer la façon de sélectionner les candidats, voire à exclure certains (ceux dont le nombre de points traduirait mal la situation difficile, ceux dont la demande serait mal cotée bien qu'urgente...).

Le rapport recommande ainsi d'évaluer régulièrement les effets du système :

- en considérant en particulier les ménages en délai anormalement long et ceux qui ont un score important et qui ne sont pas logés ;
- en examinant leur demande dans une instance intercommunale et/ou partenariale d'examen des situations urgentes ou bloquées, et en se demandant les raisons pour lesquelles ces ménages ne sont pas relogés ;
- en faisant évoluer la grille de cotation de la demande à partir de ces réflexions.

Pour assurer la lisibilité et la transparence du système, le système de points a fait consensus, à condition qu'ils rendent compte de la situation socio-économique et de la situation de logement des demandeurs. Il a aussi été proposé d'informer le demandeur sur le positionnement de sa demande dans la liste ordonnancée de demandeurs. Il a enfin été considéré que l'information la plus importante pour estimer les chances d'accès au logement était le délai d'attente moyen, secteur par secteur. À noter que la cotation suppose *a minima* un contrôle de vraisemblance des déclarations.

Au final, le rapport préconise que le système soit :

- adapté au contexte local ;
- partagé par les représentants de la gouvernance locale et l'ensemble des partenaires locaux ;
- explicité dans le document cadre de la politique locale d'attribution des logements sociaux ;
- qu'il puisse évoluer en fonction de l'évolution du marché du logement et de l'analyse de la demande locale, et être redéfini à partir d'une évaluation régulière.

➤ **Préconisations pour la mise en œuvre de la location voulue**

Dans le cadre de la concertation, il a été constaté que l'attribution des logements sociaux en France était gérée de façon très administrative. De fait, le demandeur demeure relativement « passif » : après avoir rempli sa demande de logement, il n'a que peu de prise dans le processus de décision. Ses souhaits ne sont pas pris en compte, à part la typologie du bien souhaité, la ou les communes souhaitées, et le signalement d'éventuels handicaps nécessitant un logement adapté.

Aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, le demandeur est « actif » : le système d'attribution est davantage fondé sur le choix du demandeur. Les offres de logements vacants sont relayées publiquement et le demandeur peut ainsi se positionner sur le logement qu'il préfère. Cette approche est globalement appréciée par les demandeurs comme par les gestionnaires locaux : après une période d'expérimentation, ce système s'est généralisé dans la majorité des collectivités de ces pays.

Les participants à la concertation se sont interrogés sur les conditions de transposition en France d'un tel modèle, sur ses modalités de mise en œuvre, et sur le cadre à fixer au niveau national et les marges à laisser aux territoires.

Donner le rôle d'acteur au demandeur permet a priori plus de simplicité et de transparence dans l'attribution des logements sociaux. Si le demandeur se positionne sur un bien qu'il a lui-même choisi, il y a bien moins de chance qu'il finisse par le refuser si la CAL le lui présente. De plus, le système permet d'élargir la demande potentielle en s'adressant non plus seulement aux demandeurs inscrits. De cette façon, cela réduit les difficultés pour louer certains biens moins prisés. Ce dispositif permet ainsi de réduire la vacance et les délais de relocation.

Au-delà de la plus grande transparence du système pour les demandeurs, les acteurs de la concertation ont donc aussi relevé l'intérêt du système pour : mieux gérer les attributions (voire organiser les mutations) ; comprendre les marchés du logement et adapter les politiques de droit commun aux besoins ; consacrer moins de temps à des tâches administratives, et plus de temps à l'accompagnement individualisé des ménages ; *in fine*, améliorer l'image du logement social dans l'opinion publique, et produire un plus grand intérêt pour son développement.



Il est ressorti toutefois plusieurs points de vigilance des évaluations du système britannique :

- Mettre à disposition des demandeurs les informations nécessaires pour faire des choix « éclairés » ;
- Mettre en place un système simple et accessible pour les demandeurs, y compris pour les plus vulnérables, en diversifiant les supports et en proposant un accueil physique pour informer, accompagner et conseiller les demandeurs ;
- Se doter, dès le départ, d'un système de monitoring et d'évaluation ;
- Impliquer l'ensemble des partenaires présents sur le territoire (bailleurs, réservataires, associations, demandeurs, etc.) ou à défaut au moins un nombre significatif d'entre eux ;
- Prendre des dispositions pour éviter toute conséquence de type communautariste.

La prise en compte progressive par le législateur de la nécessité de repenser le système des attributions de logements sociaux

➤ 2014 – La Loi ALUR

À la suite de cette concertation, la loi pour l'Accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) de 2014 a eu pour objectif d'améliorer la transparence du processus d'attribution et de simplifier les démarches du demandeur. Son article 97 vise ainsi à renforcer les droits des demandeurs et à les rendre plus actifs dans le processus d'attribution.

Il prévoit également la possibilité pour les EPCI d'initier un système de cotation de la demande. De même, l'EPCI peut initier un système de location choisie.

➤ 2017 – La Loi Égalité et Citoyenneté

La loi Égalité et Citoyenneté votée en 2017 a complété les dispositions relatives à l'expérimentation du système de cotation, en rendant plus lisibles pour les demandeurs les critères retenus. Elle remplace par ailleurs l'expression de location « choisie » par celle de location « voulue ».

➤ L'inscription dans le Code de la construction et de l'habitation

Au plan législatif et réglementaire, la cotation et la location voulue sont désormais codifiées aux articles L.441-2-8 et R.441-2-10 du code de la construction et de l'habitation (CCH).

Lorsque l'EPCI initie un tel système, son principe et ses modalités doivent être mentionnés dans le plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs (PPGD). De leur côté, les bailleurs sociaux et les réservataires sont tenus de prendre les dispositions nécessaires à la mise en œuvre du système. Quant à la commission d'attribution des logements, elle doit prendre en compte les choix exprimés par les demandeurs lors de l'examen des demandes et lors de l'attribution des logements concernés.

Le public et les demandeurs de logement social doivent recevoir une information appropriée sur le système, qui doit être évalué. En outre, la loi prévoit aussi que les bailleurs (organismes HLM et SEM) sont tenus de porter à la connaissance du public, avec leur description et leurs conditions d'accès, les logements sociaux vacants au plus tard le 1^{er} janvier 2020.

➤ 2018 – Le projet de Loi « ELAN »

L'article 36 du projet de loi Évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) déposé au conseil d'État, prévoit de généraliser le système de cotation de la demande pour une plus grande transparence des attributions. Il rend obligatoire la mise en place d'une cotation pour tous les EPCI tenus de se doter d'un Programme Local de l'Habitat (PLH) ou ayant la compétence habitat et au moins un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV). Sont également concernés le Grand Paris et la métropole de Lyon.

Le projet de loi prévoit que le système de cotation soit lié au plan partenarial de gestion de la demande. Celui-ci devra préciser le principe de la cotation de la demande et ses modalités, notamment les critères choisis et leur pondération, ainsi que les conditions dans lesquelles le refus d'un logement adapté aux besoins et aux capacités du demandeur peut modifier la cotation de sa demande. Le public et les demandeurs de logement social devront recevoir une information appropriée sur le système mis en place dans le cadre du service d'accueil et d'information.



Si le législateur s'est saisi de la cotation et de la location voulue comme dispositifs de nature à améliorer les attributions des logements sociaux, les acteurs locaux ont disposé jusqu'alors d'une grande marge de manœuvre pour leur mise en œuvre. Ces dispositifs partenariaux sont encore peu répandus sur le territoire national et demeurent bien souvent expérimentaux. Qu'en est-il des expériences menées dans les territoires ? Comment les dispositifs mis en place se sont-ils adaptés aux spécificités locales ? Quels freins ou opportunités ont rencontré les collectivités dans la mise en place du partenariat ? Quel premier bilan peut-on faire des expérimentations ?

L'atelier sur les innovations en matière de location voulue et de cotation : principes et contenu

L'atelier du 14 mars 2018 aura pour objectif d'apporter un éclairage sur les fondements des innovations telles que la cotation et la location voulue, ainsi que sur les démarches mises en œuvre par les collectivités pour leur déploiement.

Trois territoires témoigneront de leur expérience dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre de la cotation et/ou de la location voulue :

- Paris (présentation par l'Apur – Atelier parisien d'urbanisme) : depuis 2014, la Ville de Paris met en œuvre la « cotation » pour désigner des candidats sur les logements de son contingent de réservation.
- Communauté d'agglomération du Pays Voironnais : la location voulue, expérimentée à l'échelle de l'EPCI dès 2014, vient d'être inscrite dans le PPGD, afin de sortir l'outil du cadre expérimental et le pérenniser.
- Grenoble-Alpes Métropole : après avoir expérimenté la location voulue sur des territoires communaux en 2014-2016, le dispositif a été étendu à l'ensemble de la métropole dans le cadre du PPGD.

À noter que la location voulue est effective pour la métropole grenobloise et le Pays Voironnais, mais que les modalités de mise en œuvre de la cotation posent encore question.

L'atelier sera introduit par l'intervention d'une universitaire, et s'achèvera par celle d'une association accompagnant les ménages dans leurs démarches pour accéder et se maintenir dans logement :

- Marine Bourgeois, chercheuse en sciences politiques, auteure d'une thèse intitulée « Tris et sélections des populations dans le logement social » en 2017, et lauréate du prix spécial de l'article scientifique sur l'habitat social de l'Union Sociale pour l'Habitat et la Caisse des Dépôts³. Ses travaux sur l'accès au logement social mettent notamment en lumière les opérations de qualification et de catégorisation des demandeurs.
- Sylvain Camuzat, directeur de l'Association villeurbanaise pour le droit au logement (AVDL), membre du Réseau national Égalité Logement. Le RéEL a publié en 2015 une étude sur la cotation dans le parc social⁴.

³ « Catégorisations et discriminations au guichet du logement social. Une comparaison de deux configurations territoriales », in Pierre-Yves Baudot et Anne Revillard, *L'État des droits*. Politique des droits et pratiques des institutions, Presses de Sciences Po, 2015

⁴ Réseau national Égalité Logement, « La cotation dans le parc social », décembre 2015, téléchargeable à partir du lien suivant : https://www.avdl.fr/doc_pdf/REEL_note_cotation_de_la_demande%20_%20201512%20.pdf