

Bilan et perspectives d'amélioration de la mise en œuvre de l'obligation d'attributions de logements sociaux situés en dehors d'un quartier prioritaire de la politique de la ville à des ménages modestes

Depuis la loi Égalité et Citoyenneté (LEC) du 27 janvier 2017, au moins 25 % des attributions annuelles de logements sociaux hors quartiers de la politique de la ville (QPV) doivent être consacrées aux 25 % des demandeurs aux ressources les plus faibles¹ ou à des personnes relogées dans le cadre des programmes de rénovation urbaine. Cette disposition s'applique, en 2019, à 415 établissements publics de coopération intercommunale² (EPCI). Ces derniers regroupent 90 % du stock de logements sociaux du territoire français, et environ un tiers de ces logements sont en QPV. **Cette disposition vise à faciliter l'accès au logement social des ménages aux plus faibles ressources. Elle vise également un objectif de mixité sociale en augmentant l'accueil des ménages les plus modestes hors QPV, tout en limitant le taux d'attribution de ces mêmes ménages en QPV³.**

En 2019, sur les 272 000 attributions faites hors QPV, 42 000 ont été destinées à des ménages du premier quartile, soit 15,5 % du total. Ce taux d'attribution est plus élevé qu'en 2018 (il était de 14 %) mais il est 1 point en dessous de celui de 2017. L'objectif de 25 % d'attributions aux ménages du premier quartile n'est atteint que sur 8 % des EPCI concernés en 2019. Les territoires en zones tendues⁴ sont ceux qui atteignent le moins ce seuil : en zones A et Abis ce n'est le cas que d'un EPCI/EPT sur 56, et de 7 sur 162 en intégrant la zone

B1, soit seulement 4 % des intercommunalités concernées.

Afin d'identifier les freins à l'atteinte de cet objectif, l'ANCOLS a piloté une étude confiée au cabinet d'étude CF.Géo. À la suite d'entretiens avec des responsables nationaux et locaux et d'études de cas sur certains EPCI, trois grands types de freins à l'atteinte du taux de 25 % d'attributions hors QPV aux ménages du premier quartile de ressources ont été identifiés.

UN INDICATEUR TECHNIQUEMENT COMPLEXE À METTRE EN PLACE

Des ressources déclarées considérées comme peu fiables

Le seuil du premier quartile est calculé à partir des ressources du ménage, de sa composition et de la commune d'attribution souhaitée, déclarées par les ménages dans leur demande de logement social. Ces informations sont enregistrées dans le SNE (système national d'enregistrement de la demande) à partir duquel les seuils sont calculés pour chaque EPCI en fonction des ressources par unité de consommation

¹ Les 25 % de ménages les plus modestes correspondent par définition au premier quartile des demandeurs. Par facilité de langage, l'expression « ménages du premier quartile » fera référence aux « 25 % des demandeurs aux ressources les plus faibles ».

² Pour la Métropole du Grand Paris, l'obligation s'applique aux établissements publics territoriaux (EPT), échelon administratif entre la commune et la Métropole.

³ 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).

⁴ Le zonage A / B / C caractérise la tension du marché du logement en découpant le territoire en 5 zones, de la plus tendue (zone A bis) à la plus détendue (zone C).

(UC)⁵ des demandeurs souhaitant un logement dans l'EPCI.

Les acteurs soulèvent plusieurs limites liées à cet indicateur. Premièrement, les ressources déclarées sont considérées comme peu fiables, elles seraient souvent inférieures à la réalité. Cela complexifie le processus d'attribution pour les bailleurs et les réservataires. En effet, ils peuvent sélectionner à partir du SNE un ménage avec des ressources supposément inférieures au seuil Q1, et lors de l'instruction de la demande durant laquelle les ressources sont vérifiées et actualisées, le ménage peut se révéler comme ayant des ressources plus élevées que le seuil du premier quartile. Il est alors souvent trop tard pour trouver dans les fichiers de la demande d'autres ménages du premier quartile et le logement est alors attribué à un ménage qui n'est pas du premier quartile.

La sous-évaluation des ressources peut également conduire à diminuer le seuil même du premier quartile. Cela a pour effet à la fois de diminuer le nombre de ménages demandeurs réellement sous le seuil et donc susceptibles d'être comptabilisés comme tel au moment de l'attribution mais aussi d'exclure de la définition les ménages les plus solvables du premier quartile « réel » de ressources.

Compte tenu de ces problèmes de fiabilité, certains acteurs interrogés ont soulevé des interrogations sur la pertinence de faire reposer une obligation légale d'attribution sur un indicateur issu de données déclaratives non contrôlées préalablement.

Une qualité des données sur les ressources qui va en s'améliorant

On peut noter que le niveau du premier quartile a augmenté sur la plupart des EPCI en 2018 et 2019, ce qui serait dû, en partie, à un meilleur renseignement des ressources de la part des demandeurs. Pour accélérer ce processus certains territoires ont fait le choix de fiabiliser les données en utilisant des outils mis en place localement pour la gestion des demandes de logements sociaux. À Nantes Métropole par exemple, le fichier partagé Imhoweb, géré par Créha Ouest, permet un suivi fin des attributions. L'Adil de Loire-Atlantique anime le guichet unique d'accueil et d'information des demandeurs, et fait un travail de sensibilisation des ménages à l'importance du bon renseignement des ressources, ce qui permet d'améliorer la qualité des informations contenues dans ce fichier partagé.

⁵ Le nombre d'UC (indicateur défini par l'Insee) d'un ménage est calculé comme ceci : 1 UC pour le premier adulte du ménage, 0,5 UC pour les autres personnes de 14 ans ou plus, 0,3 UC pour les enfants de moins de 14 ans.

Un suivi complexe d'un objectif retranscrit par un nouveau type d'indicateur

Au-delà des questions de fiabilité, le premier quartile 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 ce fait, il est encore peu approprié par les acteurs et les outils de suivi ne sont pas toujours adaptés, ce qui a pu ou peut encore freiner l'application de la mesure. Des améliorations des outils sont toutefois en cours, et certains services de l'Etat, comme la direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement (DREAL) des Hauts-de-France, fournissent des bilans à mi-année de l'atteinte de l'objectif premier quartile. Ce type de démarche peut permettre aux acteurs locaux d'adapter les attributions à venir du 2^e semestre en fonction des résultats du bilan et donc améliorer le pilotage de la politique des attributions.

Actuellement, le pilotage de l'objectif au niveau local est également rendu complexe par la date à laquelle sont publiés les arrêtés fixant le seuil du premier quartile pour les EPCI concernés. En effet ils paraissent en milieu d'année, ce qui impose aux acteurs de piloter les attributions du premier semestre en fonction du seuil de l'année précédente, sans savoir si le seuil de l'année courante sera inférieur ou supérieur. Cette incertitude peut contribuer à former un sentiment d'incapacité à remplir l'objectif chez certains acteurs.

UN CONSENSUS A CONSTRUIRE AUTOUR DE L'OBJECTIF

Des interrogations sur l'objectif des attributions au premier quartile

L'étude d'impact de la LEC souligne que l'objectif de 25 % d'attributions hors QPV à des ménages du premier quartile est un enjeu de mixité sociale, le but étant de rééquilibrer les attributions en faveur des demandeurs les plus modestes dans les quartiers les moins paupérisés. Toutefois, des incompréhensions subsistent concernant l'articulation de cet objectif avec celui d'attribuer au maximum 50 % des logements en QPV aux ménages du premier quartile, ce qui semble incompatible avec une logique de mixité sociale. Ainsi, l'objectif d'attribution à des ménages ayant de faibles ressources semble plus important en QPV qu'en dehors⁶. Ce point a suscité des incompréhensions au moment de l'élaboration des conventions intercommunales d'attributions (CIA)⁷. À noter que sur les territoires

⁶ La loi dispose cependant que le taux cible fixé pour les attributions en QPV ne peut pas être supérieur au taux observé l'année précédente, le taux de 50 % ne constituant qu'un seuil maximum.

⁷ La CIA est un document, qui décline à l'échelle de l'EPCI les orientations de la politique du logement social, il est signé par les principaux acteurs des attributions de l'EPCI.

étudiés, les objectifs d'attribution en QPV et hors QPV sont abordés de manière séparée et il n'y a pas d'analyse sur l'accueil des ménages à très faibles ressources à l'échelle de l'intercommunalité.

La priorisation des ménages du premier quartile n'est pas uniforme selon les territoires

Au-delà des interrogations sur l'objectif de mixité, le caractère prioritaire des ménages du premier quartile est différemment apprécié selon les territoires étudiés. Dans certaines agglomérations, un travail a été mené pour faire converger les objectifs d'attribution. C'est le cas à Nantes Métropole où le fait d'avoir des ressources inférieures au premier quartile est considéré comme un critère de priorité au même titre que les ménages prioritaires de l'article L.441-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH). Cette articulation est explicitement inscrite dans la CIA. Ce n'est pas le cas pour Toulouse Métropole où les demandeurs du premier quartile, contrairement aux ménages relogés des opérations de renouvellement urbain, ne sont pas intégrés dans les publics prioritaires. Dans la communauté urbaine d'Arras, les conditions de ressources pouvant donner lieu à une « labellisation » prioritaire au titre de l'article L.441-1 du CCH ne sont pas précisées, mais les acteurs locaux mettent en avant leurs objectifs ambitieux sur l'accès au logement de ménages sortants d'hébergement ou sans-abri qui ont des ressources très faibles et sont pour la plupart du premier quartile.

Les ménages du premier quartile ne sont donc pas toujours considérés comme prioritaires, et cet objectif est parfois perçu comme créant de la concurrence entre publics précaires. À titre d'exemple, la communauté urbaine d'Arras a identifié un enjeu fort sur le logement des personnes âgées fragiles ; or, le seuil très bas du premier quartile (équivalent au RSA) ne permet pas d'inclure les ménages bénéficiaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées, communément appelée le « minimum vieillesse ». Il y a donc une juxtaposition d'objectifs qui entrent potentiellement en concurrence. Dans d'autres collectivités, des objectifs de rééquilibrage sont exprimés par rapport au seuil de pauvreté. Cependant, le niveau du premier quartile peut être inférieur à ce seuil : le resserrement des objectifs sur les ménages du premier quartile a alors pu générer des débats sur « l'exclusion » de certains ménages pauvres des priorités d'attribution.

La fin de l'atteinte progressive de l'objectif a potentiellement eu un effet contre-productif

La LEC prévoyait la possibilité d'une atteinte progressive de l'objectif. Cette possibilité a été supprimée par la loi portant évolution du logement de l'aménagement et du numérique (Elan), pour renforcer la prise en compte de la mixité sociale.

Pour les EPCI qui avaient établi une stratégie d'atteinte progressive, souvent en accord avec les services déconcentrés de l'Etat, cette suppression a pu avoir pour effet de décourager certains acteurs, l'atteinte de l'objectif se révélant difficile à court terme.

UNE GOUVERNANCE EN CONSTRUCTION ET DES PRATIQUES A ADAPTER

Une compétence et des instances à développer

Si certains EPCI avaient déjà engagé des réflexions sur les attributions avant la LEC, il s'agit pour une majorité d'intercommunalités d'une compétence récente, qui concerne un sujet longtemps de compétence communale. Pour de nombreux territoires, cette compétence nouvelle suppose d'aborder des sujets ne faisant pas nécessairement consensus au sein de l'EPCI, ce qui explique dans certains cas un temps relativement long de mise en place du cadre des politiques d'attribution.

Cette difficile mise en marche de la gouvernance locale est visible dans le nombre de signatures de CIA. En octobre 2020, sur 462 EPCI concernés par la réforme, le ministère chargé du Logement avait identifié 97 EPCI ayant effectivement signé leur CIA. Les dispositions du projet de loi 3DS (dans sa version initiale déposée au Parlement) devraient permettre d'accélérer ce processus en demandant la signature d'une CIA dans les deux ans pour les EPCI entrant dans le périmètre de l'obligation et de huit mois pour ceux y étant déjà soumis.

Une évolution nécessaire des pratiques des services en charge des attributions

Si l'intégration de l'objectif dans la politique intercommunale d'attribution nécessite un temps d'adaptation, c'est aussi le cas pour les pratiques des services en charge des attributions. Ces pratiques d'attribution relèvent principalement de deux logiques. Soit à la libération d'un logement, le réservataire ou le bailleur cherche dans les fichiers de la demande un ménage correspondant aux plafonds de revenus du logement, avec une composition familiale adaptée au logement et ayant des revenus supérieurs à trois fois le montant du loyer ; soit la démarche se fait dans le sens du ménage vers un logement, c'est-à-dire que le bailleur ou le réservataire va chercher un logement adapté au ménage sélectionné.

Ces deux types de pratiques présentent des faiblesses pour atteindre l'objectif du premier quartile. Dans le premier cas, le plus courant, les APL ne sont que très rarement simulées du fait du caractère chronophage de cette simulation si elle n'est pas intégrée au système d'information. En conséquence, les ménages du premier quartile ne sont que très rarement sélectionnés parce que sans APL leur taux d'effort est souvent trop élevé et leur reste à vivre trop faible. **La simulation des APL**

apparaît alors comme un prérequis essentiel pour permettre une plus grande accessibilité du parc aux ménages du premier quartile, mais elle n'est aujourd'hui pas ou très peu mise en œuvre.

Dans la deuxième logique d'attribution, du ménage vers le logement, le caractère urgent de la demande peut faire passer au second plan les enjeux d'équilibre territoriaux, puisqu'il s'agit souvent de trouver un logement très rapidement à des ménages en difficultés comme ceux sortants d'hébergements d'urgence ou aux personnes victimes de violences familiales. Pour les ménages du premier quartile, cette approche est plus susceptible de leur permettre d'accéder à un logement hors QPV, puisqu'il est alors plus facilement envisageable d'intégrer le versement des APL dans le calcul du taux d'effort, voire de mettre en place une réduction de loyer. Néanmoins, ce type de recherche n'est possible que pour un nombre restreint de demandeurs, en raison du temps d'accompagnement que cela nécessite, et n'est que très peu mise en œuvre pour les demandeurs du premier quartile qui représentent par définition 25 % de la demande. À noter cependant que cette deuxième approche est plus fréquente pour les publics prioritaires comme les sortants d'hébergement ou les ménages à reloger dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain.

L'objectif s'applique à l'échelle des EPCI mais les responsabilités ne sont pas toujours identifiées

L'objectif de 25 % d'attributions hors QPV à des ménages du premier quartile est exprimé à l'échelle de l'EPCI et est théoriquement décliné par bailleur dans la CIA. Il est rarement décliné par réservataire. De ce fait, appartenir au premier quartile n'est que très peu pris en compte par les réservataires lors de leurs propositions de ménages.

L'objectif du premier quartile est de facto porté principalement par les organismes HLM, même si ceux-ci ont une capacité variable à maîtriser les attributions sur leur parc, en fonction des délégations ou non de contingent et de la part de leur parc qui est réservée. De par la configuration de leur parc, ce sont souvent les OPH qui assurent en grande partie les attributions au premier quartile. En effet, ce sont souvent chez ces bailleurs que les logements accessibles aux ménages du premier quartile sont considérés comme les plus nombreux, non seulement en raison de leur niveau de loyer mais aussi de leur localisation, davantage en centre-ville où les transports en commun sont plus présents.

Si les objectifs d'attribution ne sont pas déclinés dans la CIA, aucun acteur ne se sent réellement comptable de

la réussite ou non de l'objectif d'attribution au premier quartile, à l'inverse de l'objectif d'attributions aux ménages DALO par exemple où les objectifs sont toujours établis et le responsable de l'atteinte ou non des taux cibles identifié.

Le projet de loi 3DS (dans sa version initiale déposée au Parlement) entend modifier cela en permettant aux EPCI de décliner l'objectif par bailleur en l'absence de CIA et dans le cas où il n'existe pas de déclinaison, l'objectif sera de 25 % pour chaque bailleur du territoire. En outre, ces derniers devront également présenter en conseil d'administration un bilan des attributions réalisées. **Ces mesures, associées au renforcement de l'obligation de signature d'une CIA, font porter une attention particulière à la question de la mixité sociale et devraient permettre à terme de rééquilibrer les attributions hors QPV entre les ménages du premier quartile et les autres demandeurs.** À noter, cependant, que le projet de loi ne prévoit pas à ce stade que les réservataires soient eux aussi soumis à l'obligation.

Des actions se développent néanmoins pour mieux répondre à l'objectif

L'existence d'un parc aux loyers abordables est une condition nécessaire pour loger des ménages avec de très faibles ressources. Pour accroître ce type d'offre, la CIA de la Métropole de Toulouse, par exemple, se mobilise pour la production de logements très sociaux. À Nantes, la Métropole octroie des subventions pour les nouveaux logements qui sont très sociaux. À noter cependant que certaines études tendent à montrer que le parc social est déjà aujourd'hui en grande partie en mesure d'accueillir un nombre important de ménages aux faibles ressources⁸, même si localement les acteurs peuvent être plus réservés sur ces conclusions⁹.

D'autres actions davantage centrées sur l'accompagnement des ménages sont aussi menées. À titre d'exemple, la ville de Pantin encourage la rédaction d'une note sociale pour que la situation du ménage soit bien détaillée et rendre ainsi le dossier plus « solide » lors de l'examen en commission d'attribution de logements.

⁸ L'accessibilité financière du parc social francilien hors QPV aux demandeurs du 1^{er} quartile, Lettres des études, DRIHL, 2019

⁹ À Nantes, le document d'orientations stratégiques de la CIL conclut que seuls 32 % des logements étaient accessibles aux ménages du premier quartile.

PRECONISATIONS DE L'AGENCE

- **Faciliter l'identification des ménages appartenant au quart des ménages les plus modestes en fiabilisant les données relatives aux ressources et en modifiant l'indicateur.** Concernant la fiabilisation de ces données, les prochaines connexions entre le SNE et les bases de données de l'administration fiscale rendront le revenu fiscal de référence (RFR) particulièrement fiable. L'indicateur à prendre en compte pour identifier les ménages concernés par l'obligation des attributions hors QPV pourrait être fixé par rapport à ce RFR, ou son indicateur avancé utilisé pour le calcul trimestriel des APL. Le seuil de revenu fiscal définissant l'obligation d'attribution hors QPV serait estimé en fonction du premier quartile de RFR des demandeurs sur les territoires. D'autres pistes pourraient également être explorées pour la définition du seuil de ressources, comme le seuil de pauvreté ou un pourcentage de celui-ci.
- **Accompagner les demandeurs ayant des ressources déclarées inférieures aux minima sociaux dans leur accès au droit.** Leur accès aux minima sociaux tels que le RSA pourrait permettre d'améliorer leur solvabilité qui est un critère essentiel pour l'obtention d'un logement social.
- **Automatiser l'examen de la solvabilité des ménages** en amont des commissions d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements (CALEOL) en simulant systématiquement le droit et le montant des APL. Sans cette simulation, une grande partie du parc n'est pas proposé aux demandeurs qui pourraient avec les APL se voir attribuer un logement.
- **Avancer la publication des seuils du premier quartile si l'indicateur n'est pas modifié. Pour faciliter le pilotage et la lisibilité de l'objectif,** il est important que les EPCI connaissent le seuil de ressource plus tôt dans l'année. Une solution pourrait être de faire le calcul à partir d'une extraction du fichier de la demande (SNE) réalisée plus tôt dans l'année.
- **Identifier les acteurs sur lesquels l'obligation doit peser.** Ce sujet est traité dans le projet de loi 3DS, dont les dispositions initiales prévoient de faire peser l'obligation sur les bailleurs. Il conviendrait également de donner à ces derniers les moyens vis-à-vis des réservataires de réaliser leur objectif d'attribution au premier quartile, dans un contexte où les réservataires n'ont pas d'obligation à le réaliser.
- **Réaliser un suivi intermédiaire,** au moins une fois dans l'année, pour chaque bailleur des territoires concernés.
- **Intégrer dans le suivi les données sur les ménages des autres quartiles, notamment le deuxième quartile.** Même si les ménages du deuxième quartile ne bénéficient pas de l'obligation d'attribution hors QPV, ils ont des ressources très modestes et des difficultés d'accès au logement social. Suivre leur taux d'attribution hors QPV, même sans soumettre à ce stade les bailleurs à une obligation d'attributions, peut permettre de visibiliser leur situation et à terme rehausser leur faible taux d'attribution hors QPV et ainsi favoriser la mixité.
- **Augmenter le parc déjà accessible au Q1 hors QPV en pilotant la mise en œuvre effective de la nouvelle politique des loyers.**