



Atelier « politiques locales de l'habitat »

Thème : la réforme de la demande et des attributions de logements

L'élaboration de la convention intercommunale d'attribution

compte-rendu de la réunion du mercredi 28 juin 2017

Le troisième atelier « Politiques locales de l'habitat » de l'Observatoire Régional de l'Habitat et du Logement (ORHL) consacré à la réforme de la demande et des attributions de logements s'est tenu mercredi 28 juin 2017, à la DREAL, à Lyon. Il s'est intéressé plus particulièrement à l'élaboration de la convention intercommunale d'attribution (CIA), avec le programme suivant :

- 9h30 - Introduction et programme de l'atelier
- 9h35 - Contexte législatif et réglementaire et état d'avancement de la réforme
Lydie BOSC, DREAL
- 9h45 - Les enjeux du point de vue de l'Assemblée des Communautés de France
Claire DELPECH - AdCF
- 10h15 - L'élaboration d'une CIA à partir des outils existants et en articulation avec les autres dispositifs de l'habitat
Sarah BELLO, Dijon Métropole
- 10h55 - La réalisation d'un diagnostic partagé, préalable à la définition des orientations
Bertrand BUTTET, Clermont Auvergne Métropole
- 10h35 - Le partenariat au cœur du processus d'élaboration de la nouvelle politique d'attribution
Maud GALLET, Annemasses-Les Voirons Agglomération
- 12h15 - Fin de l'atelier

Le présent compte-rendu reprend les questions posées et les réponses apportées au cours des différents temps d'échange avec la salle.

Les supports des interventions sont disponibles sur le site internet de l'ORHL (www.orhl.org), dans la rubrique dédiée à l'atelier.

La liste des participants figure en annexe au présent compte-rendu.



1. Contexte législatif et réglementaire – état d'avancement de la réforme - Lydie BOSCH, DREAL

Suite à la synthèse sur l'enquête auprès des territoires sur la mise en œuvre des dispositions législatives en Auvergne-Rhône-Alpes en juin 2017, Hocine MAHNANE (Union Régionale CLCV) s'interroge sur la CIA de Grenoble-Alpes Métropole, en rappelant que la CIL a été créée depuis 2012. Lydie BOSCH indique qu'à la connaissance de la DREAL, la CIA « conforme » aux dispositions de la loi Égalité et Citoyenneté n'était pas encore signée, mais serait en passe de l'être.

Un guide sur l'élaboration des CIA est en cours de rédaction par la DHUP et le CGET. Initialement annoncé pour juillet 2017, il devrait en définitive être disponible à la rentrée.

2. Les enjeux du point de vue de l'Assemblée des Communautés de France - Claire DELPECH, AdCF

L'Assemblée des Communautés de France (AdCF) est une association de collectivités qui fédère et représente l'ensemble des intercommunalités à fiscalité propre, qu'elle représente auprès des pouvoirs publics nationaux. Au sein de l'AdCF, Claire DELPECH est responsable des politiques locales de l'habitat. Elle a eu l'occasion de participer à plusieurs réunions du club des acteurs de la réforme mis en place au niveau national : il lui apparaît aussi particulièrement intéressant qu'il y ait une sorte de déclinaison de ce club sur le terrain, et de pouvoir prendre le pouls des territoires. Son intervention s'articule en quatre points :

2.1 Grands enjeux de la réforme

- Une volonté d'atteindre une répartition plus équilibrée de l'offre sociale, en lien avec le renforcement des dispositions de la loi SRU (ajustement des périmètres et redéfinition des conditions territoriales d'application pour une meilleure diffusion du parc social dans tous les territoires).
- La question du rapprochement offre/demande, avec un creusement qui pose question : des ménages de plus en plus modestes face à une offre nouvelle de moins en moins accessible en zones tendues. Ainsi, de nombreux territoires sont plus éloignés que ce qu'ils pensaient de l'objectif d'attribuer 25 % des logements hors QPV au quartile des ménages les plus modestes.
- Une plus grande transparence pour les demandeurs, et l'accompagnement du parcours résidentiel des ménages : la réforme ne pourra se faire sans prendre en compte leurs souhaits. Cela interroge notamment les refus des propositions de logements, qui pointent l'enjeu d'attractivité de certains quartiers (en particulier des QPV).
- L'amélioration de l'efficacité des processus d'attribution, qui apparaissent aujourd'hui en partie défaillants (effets de filières...) : il est possible de mieux faire, et de manière plus collaborative.
- La définition de stratégies pour les intercommunalités, qui sont en capacité d'intégrer les différentes dimensions de la mixité sociale : on doit pouvoir adapter la mixité sociale à la réalité de chaque territoire.

2.2 Conditions de réussite

- Un investissement de long terme des collectivités est nécessaire ; les plus avancées (Rennes, Lille, Grenoble, Voiron...) sont des collectivités qui ont une antériorité en matière de politiques de l'habitat.
- Le niveau d'intégration est communautaire, mais il est à articuler avec un rôle de proximité des communes, entre autres en lien avec leur fonction d'accompagnement social.
- La nature du parc et la structuration des bailleurs sont à prendre en compte. Il peut paraître plus facile de négocier des objectifs quand les bailleurs sont peu nombreux ; a contrario, cela peut s'avérer complexe s'ils sont en nombre et présentent des natures juridiques et/ou des organisations diverses ; la question du partenariat inter-bailleurs peut se poser.
- La capacité plus ou moins développée de l'intercommunalité à mobiliser les acteurs, à comprendre et à prendre en compte les enjeux et les logiques différenciées de ces acteurs (OPH, ESH, SEM, État, Action Logement...) est essentielle. L'EPCI est « chef de file », pilote le dialogue, et doit croiser ces enjeux pour créer un rapport de négociation.
- Certains EPCI doivent progresser pour donner un contenu à sa politique de l'habitat. Il s'agit de réguler les déséquilibres sociaux et spatiaux, et pour cela prendre en considération les différents segments (habitat, déplacement, emploi, ...). Il y a un véritable enjeu d'articulation des différentes politiques et de territorialisation de l'action. Le projet de territoire des Epci constitue à ce titre un bon outil sur lequel elles peuvent s'appuyer pour fixer le cadre de travail. - L'EPCI doit également avoir la capacité à mobiliser de l'ingénierie (en interne comme en externe) sur ces sujets, alors même que l'on est dans une période financièrement contrainte.



2.3 Bilan national de la réforme des attributions en cours

On ne dispose à ce jour que d'une vision assez partielle de la mise en œuvre de la réforme, compte tenu des évolutions sombres toutes récentes du cadre législatif et réglementaire, mais également des changements des périmètres territoriaux : fusions d'intercommunalités, création des métropoles, ... Des EPCI urbains voient leurs territoires s'agrandir, en intégrant des franges rurales, voire en constituant plusieurs polarités urbaines à partir de territoires qui avaient antérieurement leurs propres politiques. Les différentes lois ont apporté de nombreux outils qu'il faut coordonner, alors qu'il n'y a pas réellement eu d'évaluation des précédentes étapes. On peut néanmoins souligner que si 60 % des EPCI concernés au niveau national ont mis en place une CIL, c'est en grande partie sous l'impulsion du Ministère qui a mis d'importants moyens pour animer ce chantier et pour accompagner les territoires, notamment avec le groupe des EPCI volontaires et le club des acteurs de la réforme.

2.4 Marges de progrès

- Stabiliser le contexte législatif, et évaluer les dispositifs avant d'en faire de nouveaux.
- Construire des intercommunalités fortes, avec une réelle capacité d'ingénierie.
- Mettre en place une observation partagée EPCI/communes (en s'appuyant en particulier sur les travaux menés par le GIP SNE pour mettre en place des outils d'analyse), en intégrant une approche qualitative de la mixité. Celle-ci ne doit pas être uniquement fondée sur des objectifs chiffrés.
- Faire évoluer les pratiques, notamment des bailleurs, et éviter l'attentisme. Il est préférable d'engager la réflexion sur la politique intercommunale d'attributions sans attendre d'éventuelles évolutions réglementaires ou la création d'outils : il sera toujours possible d'intégrer ensuite ces nouvelles dispositions par avenant.
- Chaîner les dispositifs, et procéder par étapes.

3. L'élaboration d'une CIA à partir des outils existants et en articulation avec les autres dispositifs de l'habitat - Sarah BELLO, Dijon Métropole

Voir diaporama

En réponse à la demande de Maud GALLET (Annemasse-Les Voirons Agglomération), Sarah BELLO précise les huit indicateurs de fragilité du parc qui ont été définis, et indique qu'un système de notation (écart par rapport à la moyenne de la Métropole) a été mis en place pour chacun de ces indicateurs :

- niveaux de ressources des ménages (< 40 % des plafonds HLM) – en stock et en flux
- taux de rotation
- taux de vacance
- part des demandes de mutations
- part des familles monoparentales – en stock et en flux
- part des personnes isolées
- part des bénéficiaires des minimas sociaux – en stock et en flux
- part des occupants majeurs de 18 à 64 ans non considérés comme actifs occupés dans OPS

Hocine MAHNANE (Union Régionale CLCV) demande des précisions concernant les ménages « porteurs de mixité » et sur les objectifs les concernant. Sarah BELLO précise que les travaux ont conduit à définir trois publics cibles : les ménages à bas revenus (<40 % plafonds PLUS), les ménages relevant du contingent préfectoral pour les « mal logés », et les ménages considérés comme « porteurs de mixité » (pour lesquels l'objectif s'élève à 20 % des attributions). Pour chacun de ces ménages cibles, un objectif d'attribution a été fixé sous forme de pourcentage (maxi ou mini).

Thomas SCHULZ-BELLIN (Valence Romans Agglomération) indique que son territoire commence à réfléchir à la mise en œuvre d'un observatoire de la mixité, et demande comment se mettent en place ces démarches : quels sont les bailleurs intéressés ? Comment observer/définir la mixité ? Quelle échelle privilégier ? Sarah BELLO indique que la métropole de Dijon a commencé par travailler, dans ses QPV, à l'échelle de la résidence/cage d'escalier (40 à 50 logements) mais s'est aperçue que le volume de logements concernés était trop petit pour tirer des conclusions « réalistes » (difficulté d'appréciation des pourcentages sur un petit nombre). De ce fait, l'analyse s'est orientée sur des sous-quartiers cohérents, définis sur proposition des communes et des partenaires. Certains découpages ont même été réalisés par les bailleurs. Les services de l'État ont incité à définir des objectifs selon les niveaux de fragilité des sous-secteurs.



Louis LEVÊQUE (président de la commission médiation Dalo Rhône) demande si un travail sur les loyers réels a été mené parallèlement à celui sur le peuplement. Sarah BELLO indique qu'il n'y a pas eu de travail spécifique sur ce sujet à ce jour à l'échelle de l'EPCI (mais cette analyse a été menée sur les QPV de la ville de Dijon). L'intérêt est présent, dans la mesure où le parc social neuf propose des loyers assez chers. Le sujet sera travaillé dans le cadre de la CIA.

4. La réalisation d'un diagnostic partagé, préalable à la définition des orientations - Bertrand BUTTET, Clermont Auvergne Métropole

Voir diaporama

Serge CHAPON (DDT 43) trouve intéressant d'avoir intégré le parc privé dans le diagnostic, et souhaite savoir comment il a été abordé. Bertrand BUTTET explique que dans le territoire de Clermont Auvergne Métropole, le parc locatif privé représente presque le double du volume du parc social (46 000 logements contre 27 000), et qu'une partie de cette offre joue un rôle de parc social de fait. Il était donc essentiel d'avoir un regard sur le parc locatif privé en parallèle au parc social. L'analyse du parc privé s'est fondée sur les indicateurs issus de l'observatoire de l'habitat (données CAF, notamment) et de l'observatoire des loyers dans le parc privé.

5. Le partenariat au cœur du processus d'élaboration de la nouvelle politique d'attribution - Maud GALLET, Annemasse-les Voirons Agglomération

Voir diaporama

Jérémie TOURTIER (SEPAL - SCoT de l'agglomération lyonnaise) interroge sur une éventuelle prise en compte de la précarité énergétique (chauffage + déplacement) dans la réflexion menée par Annemasse-les Voirons Agglomération et l'élaboration du diagnostic. Maud GALLET répond que la question des déplacements n'a pas été expressément traitée. En revanche, l'étiquette énergétique des bâtiments est utilisée pour faire une estimation. Les charges liées au logement ont été étudiées dans les loyers totaux (couple loyers + charges), ne serait-ce que parce que le chauffage peut représenter un coût important en Haute-Savoie. Toutefois, il est apparu particulièrement complexe d'avoir des données stabilisées et uniformes (les charges recouvrent des choses très différentes selon les logements).

Sabine MATHONET (DREAL) demande si les effectifs du service habitat ont été augmentés pour créer et suivre les nouveaux dispositifs issus la réforme, à l'image de ce qui a été indiqué pour Clermont Auvergne Métropole au titre de la mise en œuvre de l'ensemble des politiques de l'habitat et de la ville. Maud GALLET précise que son service compte 6 personnes (j'avais compris 10?) et 1 renfort temporaire (1 chargé de peuplement), et relève que le temps important pour la mise en œuvre de la réforme des attributions peut être pris au détriment d'autres thématiques. À terme, le service devrait intégrer du personnel de la ville d'Annemasse (en lien avec le projet de service mutualisé d'accueil des demandeurs), voire d'autres effectifs.

6. Autres échanges

Emmanuel BOULANGER (AURG - Agence d'urbanisme de la région grenobloise) souligne qu'améliorer la mixité par les attributions suppose que les logements à loyers accessibles aux ménages les plus modestes soient mieux répartis, et que la loi EC ouvre la possibilité de négocier la politique des loyers dans le cadre des nouvelles Conventions d'utilité sociale (CUS). Il interroge la DREAL sur la mise en œuvre de ces mesures. Lydie BOSC répond que c'est un outil possible mais pas obligatoire. Il est déjà nécessaire de connaître la segmentation des loyers via un travail d'objectivation.

Lydie BOSC demande des précisions sur l'outil cartographique d'Annemasse-Les Voirons Agglomération : comment est-il utilisé ? Par qui ? Maud GALLET précise que les quatre principaux bailleurs ayant du patrimoine sur le territoire ont transmis leurs données OPS à l'observatoire, mais que d'autres non. L'outil complet est accessible aux réservataires, il le sera ultérieurement pour les communes et sera mis à disposition du grand public sur la partie information demandeur (visualisation uniquement). Concernant les bailleurs, li n'est actuellement accessible pour qu'ils y intègrent leurs données OPS. Il a été développé par un prestataire (Acadie).



Aurélié TEIL (Agence d'urbanisme de Clermont) demande aux collectivités si elles ont été accompagnées par un prestataire, à quelles étapes de leurs démarches, et pour quelles missions : uniquement sur la mise en œuvre de la CIA ou pour d'autres politiques ou dispositifs dans le cadre du PLH ?

Sarah BELLO indique que plusieurs prestataires ont accompagné la métropole de Dijon, sur différents volets : un a travaillé sur la « convention de mixité sociale », un autre pour l'observatoire politique de la ville, et un troisième pour l'élaboration du PLH. Le service en charge de l'habitat compte moins de 6 personnes, et il n'y a pas d'agence d'urbanisme sur laquelle s'appuyer pour réaliser des études.

Maud GALLET indique que sa collectivité s'est fait accompagner pour le volet animation de la réforme, mais que cette prestation n'a pas été très convaincante. Elle reconnaît qu'il n'est pas aisé pour un prestataire extérieur de bien comprendre le territoire (son historique comme son fonctionnement). Les documents qu'il a pu produire ne rendaient pas bien compte de la maturation politique sur le sujet, et ont nécessité d'être repris et complétés par les services.

Claire DELPECH conclut sur le fait que globalement, beaucoup reste à faire en matière de politique intercommunale d'attributions, mais que les collectivités et leurs partenaires ne partent pas de rien. Cependant, il convient d'aider les territoires les moins outillés pour y parvenir. En outre, il y a un véritable enjeu à ne pas se limiter aux questions quantitatives et à travailler le volet qualitatif, ainsi qu'à construire le suivi et l'évaluation de ces politiques.



Liste des participants

Prénom	Nom	Organisme
Catherine	BUATHIER	CA du Bassin de Bourg en Bresse
Karen	DONJON-GAVAND	CA du Bassin de Bourg en Bresse
Sandrine	BRASIER	CC Pays de Gex
Isabelle	CHASSIGNOL	Mâconnais Beaujolais agglomération
Christine	CROZE	Annonay Rhône Agglo
Anais	GRANGER	Arche Agglo
Sarah	BELLO	Dijon Métropole
Thomas	SCHULZ-BELLIN	Valence Romans Agglo
Morgane	BEUREL	Grenoble-Alpes Métropole
Christophe	MALAVAUD	CA Loire Forez
Bertrand	BUTTET	Clermont Auvergne Métropole
Karen	DUPIN	Agglo Pays d'Issoire
Sophie	MEYNARD	CC de l'Est Lyonnais
Tiéphaine	LANDRY	Communauté de l'Ouest Rhodanien
Anne	SALVI	CC du Pays Mornantais
Carole	GIRARD	CC de la Vallée du Garon
Amélie	PIROUX	Métropole de Lyon
Salima	TRAORE	Chambéry métropole Coeur des Bauges
Maud	GALLET	Annemasse-Les Voirons Agglomération
Christine	BOUSCARLE	CC du Canton de Rumilly
Mélanie	ZANFORLINI	CC Faucigny Glières
Laetitia	CHEVRIER	Thonon Agglomération
Claire	DELPECH	AdCF
Garance	MANSOURI	Maison du Terrailon (GPV Bron)
Bernadette	BOUCHET	DDCSPP 07
Philomène	FAURE	DDCSPP 15
Séverine	MERCIER	DDCS 38
Aurélien	AVRIL	DDT 42
Serge	CHAPON	DDT 43
Ausra	CHOUTIA	DDCS 63
Khédidja	BELDJEHEM	DRDJSCS 69
Isabelle	LEGRAND	DRDJSCS 69
Serge	TERRIER	DRDJSCS 69
David	PUPPATO	DDT 73
Benjamin	BLOND	DREAL
Lydie	BOSC	DREAL
Anne-Laure	CHOUVELLON	DREAL
Maxime	DUPLAIN	DREAL
Valérie	GALLIOU	DREAL
Sabine	MATHONNET	DREAL
Guylaine	MOLL	DREAL
Béatrice	SOMMACAL	Rhône Saône Habitat
Françoise	LUNEAU	ARAUSH (AR Auvergne USH)
Mathilde	MARANTZ	ARRA HLM (AR HLM Rhône-Alpes)
Juliette	BATHO	CNL 38
Jean-Charles	GUILLET	SIAO Loire
Tom	DUPLAY	Soliha 42
Louis	LEVEQUE	Président commission de médiation DALO Rhône / administrateur Grand Lyon Habitat
Lucie	BARBAN	CNL Auvergne-Rhône-Alpes
Hélène	LABBOUZ	URCLLAJ (union régionale des comités locaux pour le logement autonome des jeunes)
Hocine	MAHNANE	Union Régionale CLCV
Jérémie	TOURTIER	SEPAL (SCoT agglomération lyonnaise)
Delphine	PICHON	Agence Savoyarde d'Aménagement de Développement et d'Aide aux Collectivités - Mission Développement et Prospective (ASADAC - MDP)
Sophie	AUDUC	URBANIS
Camille	MARTINEZ	URBANIS
Aurélien	TEIL	Agence d'urbanisme et de développement Clermont Métropole
Emmanuel	BOULANGER	AURG (Agence d'urbanisme de la région grenobloise)
Armelle	LAFATYE	Epures (Agence d'urbanisme de la région stéphanoise)
Nicolas	CHAUSSON	Urbalyon (Agence d'urbanisme d'aire métropolitaine lyonnaise)