



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

Le mercredi 28 juin 2017
à la DREAL, Lyon

1. Présentation de l'ORHL – cadre d'intervention

L'Observatoire Régional de l'Habitat et du Logement (ORHL), 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.

L'ORHL organise notamment différents ateliers, dont un portant sur les politiques locales de l'habitat, et traitant depuis 2016 de la réforme de la gestion de la demande et des attributions de logements suite aux innovations apportées par l'article 97 de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové du 24 mars 2014 (loi « ALUR ») et aux mesures complémentaires issues de l'article 70 de la loi relative à l'Égalité et à la Citoyenneté du 27 janvier 2017 (loi « EC »).

La Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP) du ministère en charge du logement a mis en place un club des acteurs de la réforme et un groupe des EPCI volontaires regroupant au niveau national les EPCI et leurs partenaires qui souhaitent échanger sur la mise en œuvre de ces dispositions et contribuer à l'avancement de la réflexion. Ces clubs visent à accompagner et à suivre la mise en œuvre des dispositions législatives, à échanger sur les difficultés éventuelles rencontrées, à proposer des solutions reproductibles, et à promouvoir les bonnes pratiques.

L'atelier ORHL constitue une déclinaison locale des clubs nationaux. Il vise ainsi tout particulièrement les services des EPCI ayant à mettre en œuvre cette réforme, mais est également ouvert à tous les partenaires concernés ou intéressés par le sujet.

L'année 2016 a été consacrée à un travail d'exploration et d'analyse des données de l'infocentre du Système National d'Enregistrement (SNE), aux dispositifs d'accueil et d'information des demandeurs et à la création des Conférences intercommunales du logement (CIL).

En 2017, la première réunion de l'atelier a porté sur le nouveau dispositif de la convention intercommunale d'attribution (CIA), instauré par la loi EC.



2. Le contexte et les problématiques de la mise en œuvre de la convention intercommunale d'attribution

2.1 Contexte législatif : une série de lois qui créent de nouveaux outils et confortent le rôle d'organisateur et les responsabilités des intercommunalités

La loi EC découle des décisions du comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté du 6 mars 2015, et a été promulguée le 27 janvier 2017. Son titre II, consacré au logement et intitulé « Mixité sociale et égalité des chances dans l'habitat », vise à garantir l'accès à tous les demandeurs à l'ensemble du parc et à améliorer l'équilibre entre les secteurs d'un territoire.

Cette loi stabilise le périmètre d'application de ces mesures, et donne aux intercommunalités un rôle majeur pour piloter les politiques de peuplement sur leur territoire. C'est le fruit d'une montée en puissance progressive des intercommunalités dans les politiques de l'habitat, les politiques sociales, et leur articulation. Plusieurs lois successives sont venues ajuster, préciser, compléter les outils nécessaires à la mise en œuvre de ces dispositions.

Les années 2000 ont affirmé le positionnement des intercommunalités comme chefs de file de la politique locale de l'habitat et ont fait du Programme Local de l'Habitat (PLH) l'outil essentiel pour l'exercice de cette compétence¹. C'est également à cette période que le lien entre politiques sociales et politiques de l'habitat est affirmé².

Le début des années 2010 est marqué par la poursuite d'un élargissement des champs de compétences des intercommunalités. Elles deviennent compétentes de droit sur des sujets traités jusque-là à l'échelon communal.

En particulier, avec la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine (loi « Lamy » ou loi « Ville ») du 21 février 2014, la compétence « politique de la ville » est ajoutée à la liste des compétences des intercommunalités³.

La loi ALUR a complété la réforme de la gestion de la demande engagée avec la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions du 25 mars 2009 (qui a instauré le système national d'enregistrement et la demande unique), mais a également renforcé le rôle des intercommunalités dans le suivi et la gestion des attributions de logements sociaux. La loi pose le cadre d'une politique intercommunale des attributions, en complément de la politique de l'habitat incarnée par les PLH.

Les lois ALUR et « Lamy » instaurent de ce fait des dispositifs en matière d'attribution des logements sociaux (plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs, conférence intercommunale du logement, accord collectif intercommunal) d'une part, et de mixité sociale (convention d'équilibre territorial) d'autre part, et confirment le rôle moteur des intercommunalités en la matière.

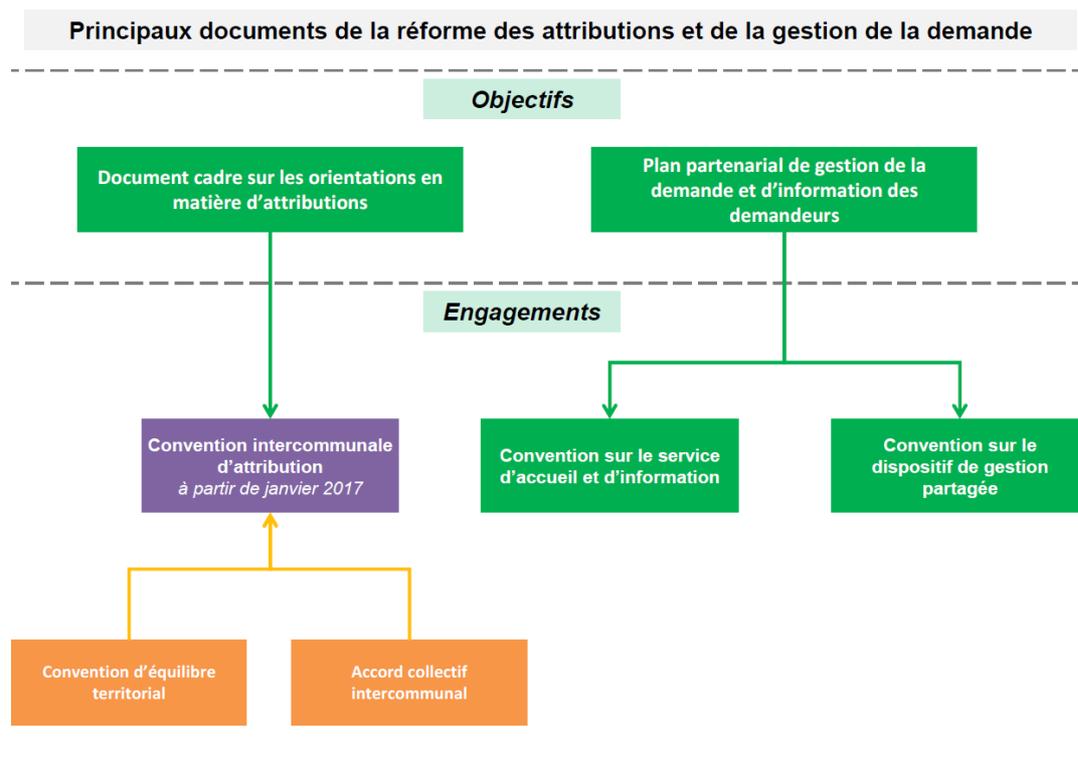
1La loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999 rend obligatoire l'élaboration de PLH pour les communautés urbaines et d'agglomération ; la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 instaure la délégation des aides à la pierre. Elle permet aux intercommunalités concernées de piloter la programmation et la production de logements sociaux.

2La loi portant engagement national pour le logement du 13 juillet 2006 instaure les accords collectifs intercommunaux pour les EPCI qui le souhaitent et qui sont dotés d'un PLH. Le PLH doit définir des orientations en matière d'attribution des logements sociaux et traiter du relogement des publics prioritaires.

3La compétence « politique de la ville » est ajoutée à la liste des compétences optionnelles des communautés de communes et à la liste des compétences obligatoires des communautés d'agglomération et communautés urbaines ainsi que de la métropole du Grand Paris (art. 11 de la loi Lamy).



Avec la loi EC, les intercommunalités se voient clairement positionnées comme devant prendre la gouvernance de la politique des attributions, et sont investies dans de nouvelles responsabilités pour assurer les équilibres territoriaux et sociaux sur leur territoire. La loi modifie également le périmètre des intercommunalités concernées : tout EPCI tenu de faire un PLH ou compétent en matière d'habitat et ayant au moins un QPV sera tenu de mettre en œuvre les mesures qu'elle prévoit.



Source : Ministère de la Cohésion des Territoires

Les propositions d'orientations en matière d'attributions de logements sociaux sont définies par la conférence intercommunale du logement, puis approuvées par l'EPCI par délibération, et par le Préfet.

Ces orientations, une fois approuvées, deviennent véritablement la politique des attributions sur le territoire de l'intercommunalité.

Pour leur mise en œuvre, et par souci de simplification, la loi EC fusionne les documents programmatiques et contractuels que sont la convention d'équilibre territorial et l'accord collectif intercommunal dans un seul document, la convention intercommunale d'attribution (CIA). Les deux enjeux d'accès au logement des personnes en difficulté (droit au logement) et de recherche d'un meilleur équilibre entre les territoires (mixité sociale) sont combinés dans un même document.

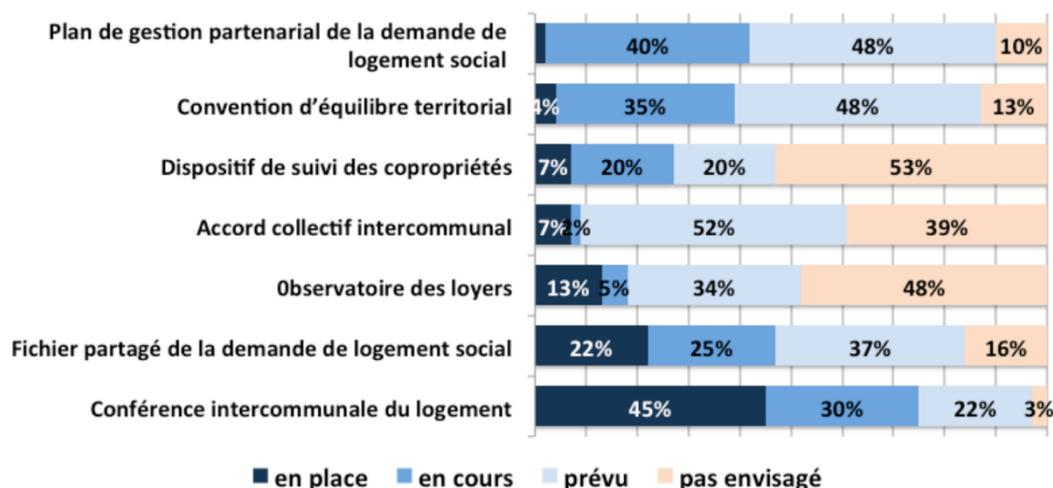
La CIA constitue le document contractuel qui traduit de façon opérationnelle les objectifs de rééquilibrage du territoire tout en répondant à une demande diversifiée. Elle décline ces objectifs inscrits dans le document cadre sur les orientations en précisant les engagements d'attribution territorialisés et par bailleurs auxquels tous les réservataires doivent concourir.



2.2 Contexte territorial : des disparités dans la mise en œuvre des mesures et des dispositifs

L'Assemblée des Communautés de France (AdCF) a réalisé au plan national une enquête flash en juin 2016 auprès des intercommunalités de plus de 30 000 habitants pour mesurer la mise en œuvre des outils créés par les lois ALUR et « ville » pour traduire la réforme des politiques de peuplement. La loi EC n'était pas encore votée. Les résultats révèlent une grande disparité dans l'avancement des territoires.

Politiques de l'habitat et de peuplement : où en sont les communautés et métropoles dans la mise en œuvre des lois ALUR et Lamy ?



Source : AdCF, résultats d'une enquête flash « Politiques de l'habitat et de peuplement : Où en sont les communautés et métropoles dans la mise en œuvre des lois ALUR et Lamy ? », information presse, 20 juillet 2016.

En juin 2016, les conférences intercommunales du logement avaient été mises en place dans 45 % des intercommunalités (avec organisation d'une première réunion). 30 % étaient en cours d'installation.

Les plans partenariaux de gestion de la demande de logement social étaient en cours de finalisation et d'approbation dans 40 % des intercommunalités et prévus à court terme dans 48 % d'entre elles.

Les conventions d'équilibre territorial, prévues par la loi Lamy, étaient en cours d'approbation dans 35 % des intercommunalités et prévues dans 48 % d'entre elles. En revanche, seulement 4 % avaient approuvé la leur.

Les accords collectifs intercommunaux avec les bailleurs sociaux étaient moins avancés : 7 % des intercommunalités l'avaient conclu et 1 % évoquaient une adoption en cours. La plupart des intercommunalités concernées (52 %) ont répondu que ces accords étaient « prévus » mais encore en discussion. 39 % ne l'envisageaient pas pour l'instant.

Les évolutions législatives ont fait des EPCI des interlocuteurs de premier ordre sur les questions de gestion de la demande, mais ils ne connaissent pas tous les mêmes enjeux et ne sont pas tous organisés pour travailler sur ces questions. Les intercommunalités ayant déjà en place ou en cours de réflexion une convention d'équilibre territoriale et/ou un accord collectif intercommunal sont, on peut l'imaginer, les plus avancées pour répondre à la loi EC quant à la création d'une convention intercommunale d'attribution.



Suite à la publication de la loi EC, 52 EPCI doivent mettre en place une CIL et élaborer un PPGD en Auvergne-Rhône-Alpes. Selon les résultats de l'enquête réalisée auprès des territoires en juin 2017 par la DREAL,

- 27 CIL ont été créées, et 20 d'entre elles se sont réunies au moins une fois ;
- dans 4 EPCI, le document cadre a été adopté par la CIL ;
- 10 EPCI ont adopté leur PPGD (dont 2 qui ne sont plus soumis à obligation depuis la loi EC) ;
- aucune CIA n'a été signée à la date de réalisation de l'enquête.

2.3 L'objet de la convention intercommunale d'attribution

L'article L441-1-6 du CCH prévoit que la CIA définit, le cas échéant en cohérence avec les objectifs du contrat de ville à laquelle elle est annexée et en tenant compte, par secteur géographique, des capacités d'accueil et des conditions d'occupation des immeubles :

- pour chaque bailleur social
 - un engagement annuel quantifié et territorialisé d'attribution de logements à réaliser pour appliquer le % minimum d'attributions à des demandeurs du 1^{er} quartile
 - un engagement annuel quantifié et territorialisé d'attribution de logements aux ménages bénéficiant du DALO et à des prioritaires, et les modalités de relogement et d'accompagnement social nécessaire à sa mise en œuvre
 - un engagement portant sur les actions à mettre en œuvre dans son domaine de compétence pour atteindre les objectifs d'équilibre territorial
- pour chacun des autres signataires, des engagements relatifs à sa contribution à la mise en œuvre des actions permettant de respecter les engagements et le cas échéant les moyens d'accompagnement adaptés
- les modalités de relogement et d'accompagnement social des personnes relogées dans le cadre des opérations de renouvellement urbain
- les conditions dans lesquelles les réservataires et les bailleurs procèdent à la désignation des candidats dont les demandes sont présentées aux CAL et les modalités de la coopération entre les bailleurs et les réservataires

2.4 Une démarche préalable nécessaire : l'observation et la mise en commun de la connaissance du parc locatif social sur le territoire

L'élaboration de la CIA oblige les acteurs concernés à :

- s'accorder sur la définition et les enjeux de mixité ; cette étape devrait avoir été traitée dans le cadre de la CIL, la CIA n'étant que le document qui décline de façon opérationnelle les objectifs formalisés dans le document cadre
- caractériser la situation,
- convenir d'enjeux de modification de cette situation, le cas échéant,

pour ensuite définir des objectifs quantitatifs et territorialisés et ultérieurement évaluer les engagements pris. Les EPCI sont donc invités à construire une méthode d'élaboration d'un diagnostic dont les indicateurs d'analyse et de suivi seront partagés avec tous les acteurs concernés.



2.5 Problématiques

La réforme de la gestion de la demande et des attributions impacte en profondeur la pratique des acteurs locaux. Dans ce nouveau cadre d'intervention, comment les différents acteurs vont s'organiser autour du rôle prépondérant de l'EPCI ? La réforme appelle plus de coopération entre acteurs, et notamment en inter-organismes. Comment vont-ils renforcer cette pratique ?

La CIA est la combinaison d'outils préexistants. Son élaboration nécessite donc une articulation entre les dispositifs en cours et nouveaux. Comment les acteurs vont procéder ? Quelle méthodologie va être déroulée ? Quel contenu va être travaillé (en particulier sur la qualification du parc et de son occupation) ? Et au-delà de l'élaboration de la CIA, quels liens vont être faits avec les autres politiques (politique de la ville, PLH,...) ?

3. L'atelier sur l'élaboration de la convention intercommunale d'attribution : principes et contenu

L'atelier est un lieu d'échange de connaissances, d'expériences et de bonnes pratiques qui se déroule sur une matinée à la DREAL, et rassemble une soixantaine de participants : techniciens des collectivités, des services de l'État en DDCS/PP et en DDT, des organismes HLM, et représentants des associations de locataires et des associations œuvrant en matière d'accès au logement des personnes défavorisées. Le caractère récent de la CIA suscite de nombreux questionnements qui ont été partagés lors de l'atelier du 28 juin 2017. Le réseau des Agences d'urbanisme Auvergne-Rhône-Alpes a animé la séance et invité les intervenants à faire part de leur expérience.

L'atelier a visé à apporter un éclairage sur les démarches et réflexions mises en œuvre par les collectivités pour l'élaboration de leur CIA :

- Quel travail partenarial est mis en place ? Qui sont les partenaires associés à chaque étape ?
- Quelle place est donnée au diagnostic dans la démarche d'élaboration ? À quelle étape est-il réalisé ? Comment sont qualifiés l'état du parc et son occupation ? Quelle est la finesse des échelles d'analyse (quartiers, logements...) ? Quelles articulations sont créées entre la CIL et la CIA et les autres dispositifs (PRU, PLH...) ?

Pour répondre à ces questions,

La DREAL a rappelé le contexte législatif et réglementaire, et a donné un aperçu de l'état d'avancement de la réforme sur le territoire régional.

L'Assemblée des Communautés de France (AdCF), représentée par Claire Delpech, a apporté son point de vue sur la réforme, et un retour des territoires à l'échelle nationale.

Trois EPCI ont témoigné de leur expérience dans le processus d'élaboration de leur CIA et, plus généralement, sur les réflexions qu'elles mènent en vue de mettre en place une politique intercommunale des attributions :

- *L'élaboration d'une CIA à partir des outils existants (CIET) et en articulation avec les autres dispositifs de l'habitat*, Sarah BELLO, Dijon Métropole
- *La réalisation d'un diagnostic partagé, préalable à la définition des orientations*, Bertrand BUTTET, Clermont Auvergne Métropole
- *Le partenariat au cœur du processus d'élaboration de la nouvelle politique d'attribution*, Maud GALLET, Annemasse-les Voirons Agglomération

Les supports des présentations et le compte-rendu des échanges sont disponibles sur le site internet de l'ORHL(www.orhl.org), dans la rubrique dédiée à cet atelier.