



# Les attributions des logements sociaux : des objectifs inconciliables ?

par [Bernard Coloos](#)

Mars 2018

1. Introduction .....	2
2. Équité en pratique.....	4
3. Clientélisme.....	5
4. Une longue maturation .....	7
5. Un système d’attribution plus juste, plus efficace et plus objectif ? .....	10
6. Les attributions de logements sociaux comme outil de politique sociale .....	12
Annexe 1 – Attribution des logements sociaux : tour d’horizon des critères de priorité qui prévalent en Europe .....	17
Annexe 2 – Lettre ouverte à M. Sarkozy et à Mme Boutin sur les conséquences du projet de loi concernant les locataires des logements sociaux.....	19
Annexe 3 – Transparence des attributions de logements sociaux : le chantier est ouvert .....	20
Annexe 4 – HLM : ces villes peu ouvertes aux publics prioritaires .....	22
Annexe 5 – L’influence des différents contingents de réservations dans les attributions .....	24
Annexe 6 – Loi « Égalité et Citoyenneté » - volet attribution des logements sociaux.....	25

# Les attributions des logements sociaux : des objectifs inconciliables ?

*« Nous ne vivons que de contradictions et pour des contradictions, la vie est tragédie et lutte perpétuelle sans victoire et sans espoir de victoire : elle est contradiction ».*

Miguel de Unamuno .

## 1. Introduction

La loi encadre étroitement les attributions des logements HLM<sup>1</sup>, tant en ce qui concerne les publics cibles que les conditions de choix des locataires éligibles. Deux raisons principales expliquent cet encadrement. Premièrement, une demande très largement supérieure à l'offre, ce qui oblige à des priorités et à des choix. L'instauration du Droit au Logement opposable (Dalo) illustre de manière caricaturale cet état de fait<sup>2</sup>. Deuxièmement, disposer d'un logement HLM constitue un avantage financier indéniable qui peut conduire à des dérives<sup>3</sup>. C'est précisément sur la question du choix des attributaires que se cristallisent les critiques et les enjeux. Dans un monde idéal, une parfaite transparence à la fois dans les critères et les choix s'impose. Dans certains pays, pour assurer une parfaite neutralité, les choix parmi les ménages éligibles ayant déposé un dossier se font par tirage au sort. Il ne peut y avoir, dans ces conditions, de critique de favoritisme, de clientélisme ou, pire encore, de discrimination.

Toutefois, d'autres critères, liés aux nécessités territoriales, d'équilibre de peuplement, etc. méritent considération. Toute priorisation qui introduirait ces dimensions ne peut être systématiquement taxée de clientélisme ou de favoritisme. Tout est cependant affaire de degré, de proportion, de motivation et de pratique, mais aussi de transparence dans les procédures internes. La frontière reste, en effet, parfois floue entre choix raisonné et pratique scandaleuse, ce qui alimente, depuis de nombreuses années, débats et polémiques.

Cette recherche de l'équilibre, entre transparence totale et nécessité de prendre en compte les contraintes de gestion, suscite depuis de nombreuses années débats et réformes, sans que, pour autant, un consensus se dégage sur ce qu'il faudrait faire, au-delà du constat que « le système [actuel]

---

<sup>1</sup> Article L. 441 du CCH, après modification introduite par la loi « Égalité et citoyenneté » : « L'attribution des logements sociaux 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 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 ».

<sup>2</sup> En privilégiant tel groupe, on exclut nécessairement tel autre dès lors que l'offre s'avère restreinte.

<sup>3</sup> « Habiter en HLM : quel avantage monétaire et quel impact sur les conditions de logement ? » Par Corentin Trévier, *Économie et statistiques* N° 471, 2014, pages 33 à 64, INSEE.

des attributions est arrivé à bout de souffle »<sup>4</sup>. Le sujet connaît, comme d'autres, ses effets de mode. Le recours à des méthodes de *scoring*, basé sur des expériences étrangères (cf. annexe 1) en particulier dans les pays de l'Europe du Nord, suscite aujourd'hui beaucoup d'engouement et a fait l'objet de nombreuses expérimentations<sup>5</sup>. Un tel procédé ne signifie pas uniformité puisqu'il permet des adaptations locales, que certains appellent de leurs vœux alors que d'autres, pour éviter toute dérive, militent en faveur d'un fichier unique des offres disponibles *via* Internet. On le voit, les questions de méthode n'épuisent pas le sujet et relancent l'accusation classique de clientélisme<sup>6</sup>.

Au-delà des aspects techniques, le sujet des attributions soulève également des préoccupations plus larges liées à la problématique de la mixité sociale. Faut-il loger uniquement les plus démunis ? Faut-il systématiquement privilégier certains publics prioritaires, dans le sillage du Dalo ? C'est la position défendue par exemple par la Cour des comptes, qui réitère régulièrement son exigence de « s'adresser prioritairement aux publics modestes et défavorisés en diminuant les plafonds de ressources en zone tendue »<sup>7</sup>. Faut-il, au contraire faire prévaloir la mixité à tout prix ? Ce qui, au passage, pose la délicate question de sa définition. Faut-il, au nom de la mixité sociale, « interdire » toute attribution aux plus pauvres dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ?<sup>8</sup> Faut-il, autre position défendue par le monde patronal, au nom de la lutte contre le chômage, reconnaître, comme critère prioritaire parmi d'autres, la mobilité professionnelle ?<sup>9</sup>

On le voit, la question « Que faut-il faire ? » reste posée. Il est d'ailleurs évident qu'il n'existe pas une solution idéale. Tout dispositif est, par construction, bancal, car il procède d'ajustements multiples entre des injonctions contradictoires<sup>10</sup>. Ceci explique qu'on légifère presque chaque année sur le sujet, d'autant plus, force est de le constater, qu'il est parfois difficile, dans les discours et les raisonnements, en particulier les plus négatifs, de distinguer ce qui relève de la critique spécifique des dispositifs d'attribution et de jugements sur le manque de logements sociaux, voire sur le monde HLM lui-même.

---

<sup>4</sup> Michel Ceyrac, Président de la Fédération des ESH, cité dans *L'actualité du droit du logement*, 4 février 2013. Attribution des logements sociaux : un système injuste et opaque, par Martin Brésis.

<sup>5</sup> En particulier, à Rennes Métropole ou à Paris. L'expérience de Rennes a acquis toute sa célébrité avec les déclarations de Sylvia Pinel qui a proposé, le 23 février 2015, que le système national à venir s'inspire de la méthode développée dans la capitale bretonne. Ces caractéristiques sont : centralisation de la demande, système indiqué pour tous les réservataires, cotation de la demande incluant aussi bien les aspects positifs que négatifs (comme le refus d'un logement). À Paris, le système de cotation est entré en application le vendredi 3 octobre 2014 sur la base d'une grille publique de vingt-cinq critères de notation, qui a été généralisée au 1<sup>er</sup> trimestre 2015. La municipalité de la capitale souhaite généraliser cette grille progressivement à l'ensemble des réservataires.

<sup>6</sup> Le sujet n'est pas que français. Revenus de certains occupants trop importants, absence de contrôles... « Le système d'attribution de logements sociaux de la ville de Berne a failli », rapporte l'agence de presse suisse ATS. Au printemps 2014, « la moitié des logements subventionnés (équivalent d'un logement social en France) étaient occupés par des personnes qui n'auraient pas dû en bénéficier ».

<http://www.lavieimmo.com/immobilier-international/le-logement-social-dans-la-tourmente-en-suisse-28504.html>

<sup>7</sup> Dernier rapport en date : « Rapport sur la situation des finances publiques », 29 juin 2017, Cour des comptes.

<sup>8</sup> Beaucoup d'élus, pour lutter contre les ghettos, sont tentés d'exclure certains territoires aux revenus les plus faibles. D'autres, indéniablement, se servent de la même mixité pour légitimer le refus d'accepter certaines catégories de population.

<sup>9</sup> Ce point a été levé, en partie, par la loi « Égalité et Citoyenneté », cf. annexe 6.

<sup>10</sup> Voir « Mixité sociale et accès au logement : un couple antagoniste ? », Jacques Barou, *Recherches et prévision* N° 94, décembre 2008, pages 49 à 57.

Avant de revenir en détail sur les appréciations plus ou moins nuancées des uns et des autres sur le processus d'attribution, il nous faut nous remémorer l'historique des dispositifs et décrire le système actuellement en vigueur.

Cette présentation générale introductive serait néanmoins partielle si l'on omettait de mentionner d'autres facteurs indissociables de complexité.

- a) Le premier a trait aux droits multiples de réservation au profit principalement des Collectivités locales, de l'État et d'Action Logement. Il y a là un facteur de complexité administrative supplémentaire mais aussi un frein à la transparence dans un processus de hiérarchisation de toutes les attributions.
- b) Le second tient à la dimension européenne du sujet. Pour faire simple, l'Europe admet le principe d'une aide massive aux HLM et l'existence d'un régime fiscal dérogatoire à condition que cela ne conduise pas à une distorsion de concurrence, en clair que les HLM logent des pauvres et seulement des pauvres. Tout devient alors question de graduation, sachant qu'une population cible représentant 80% de l'ensemble des ménages ne saurait être assimilée aux pauvres. *Grosso modo*, trois modèles existent : l'universel (tous peuvent accéder aux logements « sociaux », mais alors il y a banalisation des acteurs), le résiduel (accès réservé aux plus pauvres et aides ciblées), le généraliste (ce qui, peu ou prou, tente de concilier aides non banalisées et ouverture à un public plus large que les plus pauvres<sup>11</sup>). La loi Boutin de 2009 a ainsi prévu, sur injonction indirecte de l'Europe, une baisse des plafonds de revenus d'éligibilité au parc de 10,6%, ce qui a suscité de vives réactions (cf. annexe 2)<sup>12</sup>.
- c) Le troisième renvoie au constat que la question de la mixité sociale des attributions ne peut s'analyser indépendamment de la dimension spatiale. Un peu moins de 500 000 attributions de logements sociaux ont lieu tous les ans en France (485 000 en 2015). Les mutations internes, à savoir celles qui concernent des ménages qui ont changé de logement tout en restant dans le parc HLM, représentent environ 30% de cet ensemble (142 000 en 2015). Les 70% restants focalisent toutes les attentions et polémiques, du fait de la très forte pression de la demande sur le logement social dans les territoires tendus. Ainsi, en Île-de-France, où l'on recensait 634 000 demandeurs de logement social fin 2015 et 83 000 attributions au cours de l'année, le taux de succès d'une demande n'est que de 13% (contre 26% pour la France entière).

## 2. Équité en pratique

Les règles d'attribution des logements sociaux s'appliquent à tous. L'intensité de l'activité législative témoigne de la préoccupation de faire toujours mieux et du souci permanent d'apporter des corrections aux dérives observées.

---

<sup>11</sup> Voir, à ce titre, Laurent Ghekière, 2011, « Évolution du sens du logement social à l'épreuve de la crise et du droit commanditaire et de la concurrence », in *Loyer, l'Europe, le logement social dans tous ses états, La documentation française*.

<sup>12</sup> Assurément, pour un nombre de logements ou un parc donné, l'équilibre de l'offre et de la demande dépend grandement de l'importance quantitative du public éligible ou, en d'autres termes, du niveau des plafonds de ressources d'éligibilité, qui procèdent eux aussi d'un choix politique délicat entre ciblage très social (plafond bas) et accès au plus grand nombre (soit l'hypothèse de 80% de la population retenue en 1977 lors de la grande réforme du financement HLM et de la création de l'APL).

Une procédure de plus en plus encadrée, une responsabilité civile et pénale des acteurs, un ciblage social très marqué, une priorisation des situations spécifiques, un souci de transparence marqué, par exemple, par l'instauration du numéro unique d'enregistrement des demandes, la multiplication des chartes internes et des règlements intérieurs d'attribution laissent de moins en moins de place aux passe-droits et aux « oublis » volontaires de candidatures peu désirables. L'État multiplie les contrôles *via* l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS)<sup>13</sup>, la Cour des comptes, les corps d'inspection. Enfin, la loi, en particulier depuis l'instauration du Dalo, renforce le droit de recours devant les tribunaux.

Dernière évolution en date, les bailleurs sociaux, par divers canaux, précisent et affichent des critères hiérarchisés de sélection.

Le renforcement du caractère social de l'occupation du parc HLM constitue, de ce point de vue, la meilleure marque de l'absence de clientélisme, qui profite à des ménages plus riches et aux réseaux sociaux plus étendus.

Quant aux failles constatées et largement médiatisées, comme, par exemple, une durée anormalement longue pour l'attribution, elles résultent principalement de l'inadaptation, quantitative en particulier, du parc à la demande. Cet état de fait entraîne des difficultés mais ne signifie pas l'existence de pratiques amORALES ou déviantes.

Ces constats valent aussi bien pour les plus pauvres que pour les immigrés.

En résumé, l'existence de quelques cas scandaleux qui défraient la chronique et qui ne représentent qu'une part infime des attributions ne peut justifier une condamnation générale, d'autant que la volonté permanente de corriger les défauts marginaux du système d'attribution ne se relâche pas (cf. annexe 3). Parmi plusieurs exemples, un rapport en 2013 a ainsi préconisé l'instauration d'un système de cotation transparent et objectif, dispositif qui a été transcrit dans la [loi ALUR](#) de 2014. L'expérimentation à Rennes d'un tel dispositif ayant été jugée très positive, la Ministre, Mme Pinel, a annoncé sa généralisation, le 23 février 2016. Le projet de loi Elan l'impose effectivement à certains territoires (cf. infra).

Il reste, quels que soient les efforts réalisés, qu'aucun système<sup>14</sup> ne met à l'abri de dérives ponctuelles.

Il convient d'ajouter que le non-respect strict des règles n'est pas nécessairement fautif. Il peut aussi procéder :

- de la complexité des règles (non-respect des quorums dans les commissions, etc.) ;
- d'objectifs de mixité de peuplement afin d'assurer l'équilibre des populations.

### 3. Clientélisme

Si toute règle génère des entorses, la question posée est celle de la fréquence de ces dernières. Personne ne dénonce un clientélisme ou un favoritisme généralisé. Toutefois, trop d'élus locaux pratiquent le clientélisme, terme qui désigne des relations intéressées entre l' élu et un ou des citoyen(s). Pour la matière qui nous occupe, il s'entend comme l'attribution d'un logement dans

---

<sup>13</sup> Acteur unique de contrôle et d'évaluation d'Action Logement (ex 1%) et du logement social, l'ANCOLS est issue de la fusion de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC) et de la Mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS).

<sup>14</sup> Sauf la loterie.

l'espoir de s'assurer du vote du bénéficiaire<sup>15</sup>, ce qui implique que les demandes d'autres personnes, prioritaires selon les règles, se trouvent rejetées.

De telles dérives ne sont possibles que du fait de la conjonction des facteurs suivants :

- des règles d'attribution extrêmement complexes, peu lisibles pour les demandeurs ;
- l'opacité du processus en raison de la multiplicité d'acteurs qu'il engage ;
- l'existence de marges de manœuvre assez importantes des organismes bailleurs, mais aussi des réservataires<sup>16</sup>. Chacun interprète à sa façon les textes et les adapte aux contingences locales. Les zones d'ombre s'exercent en particulier dans la phase de présélection des dossiers par les services de la mairie et/ou de l'organisme. Faute de s'exercer sur la totalité des dossiers, l'action de la Commission d'attribution se trouve le plus souvent biaisée<sup>17</sup>. Le rapport public de la Mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS) pour 2013<sup>18</sup> explique que la gestion des dossiers par les services internes des organismes se fait souvent de manière empirique, sans utilisation de données permettant d'étudier l'ensemble des demandes pour un logement. Le choix des dossiers proposés à la Commission correspond alors le plus souvent aux demandes les plus récentes, sans barème de cotation faute d'avoir un système d'information adapté. Cette opacité de la sélection et du fonctionnement de la Commission d'attribution laisse la porte ouverte aux arrangements et donc à diverses dérives, dont le clientélisme.

Il ne faudrait pas croire qu'il s'agit là de cas isolés et peu représentatifs. En 2007, sur les 184 rapports définitifs établis par la MILOS, 49 organismes HLM ont été pris en flagrant délit d'infraction aux procédures d'attribution ! Ce chiffre met en lumière un problème majeur, qui explique d'ailleurs la loi du 5 mars 2007 instituant le [Dalo](#), qui vise à permettre à toute personne ou à tout ménage résidant de manière stable et régulière en France et éprouvant des difficultés à se loger d'accéder à un logement décent ou de s'y maintenir (cf. annexe 4). L'institution de ce droit opposable traduit le choix de privilégier l'accueil des plus pauvres sur le principe de mixité et constitue une critique implicite des procédures d'attribution des logements sociaux, auquel il tente de remédier en créant un nouveau circuit d'attribution.

Il en découle la nécessité de remettre en cause la procédure existante et de mettre fin à certaines pratiques comme :

- la présentation peu claire ou incomplète de certains dossiers ;
- l'influence du maire ou de ses représentants au sein des commissions ;
- la non-présentation, pourtant prohibée, de certains dossiers en commission pour divers motifs (manque de temps, urgence, etc.) ;
- le souci de respecter la mixité sociale qui conduit à en privilégier certains et en exclure d'autres, principalement des étrangers<sup>19</sup>. Cette politique informelle et discriminatoire profite aux ménages aux revenus plus élevés ;
- l'usage des recommandations, par les élus locaux, notamment, y compris pour ces personnes à bas revenus mais dont le dossier fera l'objet d'une attention particulière.

---

<sup>15</sup> « Dans les Hauts-de-Seine, les HLM sont attribués selon une logique « clientéliste » », *Le Monde* du 2 mai 2007.

<sup>16</sup> Dans le parc HLM, environ 50% des logements sociaux font l'objet d'une réservation. Voir page suivante pour une présentation plus détaillée.

<sup>17</sup> Enquête réalisée en mai 2009 par la CLCV sur le fonctionnement des commissions d'attribution des logements (24 pages).

<sup>18</sup> Rapport public de la MILOS en septembre 2014, 148 pages.

<sup>19</sup> Sylvie Tissot, « Le logement social : une discrimination en douce », avril 2006, *Revue Plein Droit*.

## 4. Une longue maturation

La procédure d'attribution de logements sociaux souffre de multiples limites. On ne peut comprendre le système actuel sans se pencher sur son histoire et sur l'intense production législative qui la caractérise. Ce n'est donc qu'après avoir décrit le dispositif en vigueur et rappelé les nombreuses réformes visant à rendre le système plus juste que nous pourrions tenter de porter un jugement global et équilibré sur les pratiques actuelles pour, finalement, souligner le lien entre les attributions et les politiques de la ville.

### L'accès au logement social : conditions d'attribution<sup>20</sup>

La principale condition d'éligibilité à un logement social porte sur les ressources du demandeur. Sont seuls éligibles les ménages dont les ressources ne dépassent pas un plafond qui est fonction du type de financement de l'immeuble, de sa localisation et de la composition du foyer. Les ressources prises en compte sont les revenus fiscaux de référence de l'année N - 2 qui figurent sur l'avis d'imposition.

Les demandeurs doivent être Français ou étrangers en situation régulière. Une priorité est reconnue à certaines catégories (prioritaires au sens du DALO, handicapés, personnes victimes de violence au sein du couple, hébergées, en habitat indigne, menacées de mariage forcé, sorties de la prostitution, ayant au moins un enfant mineur en situation de sur-occupation, sans logement, menacées d'expulsion.). La loi Égalité & Citoyenneté de 2017 (article 70) a d'ailleurs unifié les critères de priorité. Désormais, il n'existe plus qu'une seule liste de publics prioritaires, qui ne peut pas être complétée au niveau local. Les demandeurs doivent déposer un dossier unique pour toutes les communes d'un même département (ou pour la région en Île-de-France). La demande est gratuite.

Depuis cette loi, les demandes sont enregistrées sous forme d'un numéro unique national, ce qui permet un suivi des délais d'attribution et évite au demandeur d'avoir à multiplier les dépôts de dossiers.

Le dossier peut être déposé auprès d'un bailleur social, en mairie ou auprès d'Action Logement pour les salariés d'entreprises cotisantes. Le dépôt fait l'objet d'un enregistrement avec numéro unique et attestation d'enregistrement dans un délai d'un mois. Cette attestation marque le décompte à partir duquel le demandeur peut saisir, dans certaines conditions, une commission de médiation en cas d'absence de proposition<sup>21</sup> (cf. *infra*).

En pratique, en parallèle à cette voie d'accès par inscription sur liste d'attente, il existe une seconde voie d'accès *via* le système des réservations. « La réservation de logements permet d'obtenir la mise à la disposition du réservataire de logements livrés ou remis à la location, afin que ce réservataire présente des candidats à l'attribution de ces logements »<sup>22</sup>. Ces réservataires disposent de ce droit en contrepartie de financements, de garanties d'emprunt ou d'apport de terrains. Le Code de la construction et de l'habitation (CCH) donne la liste des réservataires : l'État, les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les ECI, les employeurs, Action Logement (ex CIL), ainsi que les organismes à caractère désintéressé<sup>23</sup>. Dès qu'un logement se libère, le réservataire est informé de

---

<sup>20</sup> Voir <http://www.service-public.fr/> pour plus de détails.

<sup>21</sup> Si la demande a été refusée, le demandeur ne peut saisir la commission de médiation.

<sup>22</sup> Concertation sur les politiques d'attribution des logements sociaux. État des lieux et éléments de réflexions. Page 16, janvier 2013, Ernst and Young, 63 pages.

<sup>23</sup> Article R 441-5.



cette vacance et sélectionne alors un ou plusieurs demandeurs<sup>24</sup> qui seront proposés à la Commission d'attribution.

Les commissions d'attribution dépendent de chaque organisme et se composent de responsables du bailleur et des représentants des réservataires (État, Collectivités locales, Action Logement) (cf. annexe 5). Pour chaque logement, sont présentés au moins trois dossiers, sauf dans le cas où un ménage prioritaire Dalo est sur les rangs. La commission se réunit en général deux fois par mois.

Elle comprend des responsables de l'organisme HLM, un représentant des administrateurs locataires, le maire de la commune ou son représentant et, enfin, le préfet ou son représentant. Elle statue sur tous les dossiers présentés dans un délai variable selon les communes et les organismes.

En cas de proposition, le demandeur a dix jours pour accepter ou refuser son logement.

Chaque année, le demandeur sur liste d'attente doit renouveler sa demande. Une relance est effectuée systématiquement un mois avant la date anniversaire d'expiration. Une demande non renouvelée est annulée.

### Le résultat d'un long processus historique

Des années 1950 aux années 1990, on passe progressivement d'une attribution des logements sociaux liée à la situation résidentielle des ménages à une attribution liée à leur situation économique et sociale : handicapés, famille monoparentale, reprise d'activité après une longue période de chômage, etc. Longtemps opaques, les attributions deviennent de plus en plus transparentes. La loi Besson du 31 mai 1990 marque une étape essentielle avec l'instauration du droit au logement pour tous. Le jugement porté à l'époque sur les procédures d'attribution est sévère. On dénonce l'opacité du processus d'attribution, conséquence de la multiplicité des organismes, des réservataires, de la diversité des types de logement, des financements, des niveaux de loyers, etc. Chaque système d'acteurs locaux interprète les textes à sa façon, pratique facilitée par la complexité des règles.

À la loi Besson vont succéder la loi du 29 juillet 1998, dite loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, la loi SRU du 13 décembre 2000, la loi Dalo du 5 mai 2007, la loi Molle du 25 mars 2009 et encore la large concertation nationale de 2013, qui apportent toutes des précisions et des exigences dans le suivi des politiques et de l'attribution des logements sociaux. Peuvent ainsi être mis à l'actif de ces textes :

- une composition réglementée des commissions ;
- la réglementation des contingents et des réservations ;
- la responsabilité civile et pénale des acteurs (loi de 1998) ;
- le ciblage des personnes concernées (loi Molle avec, par exemple, la baisse des plafonds) ;
- le règlement départemental d'attribution ;
- la priorisation des situations spécifiques (loi de 1998) ;
- la transparence de la procédure et une égalité de traitement des demandes. La loi de 1998 instaure le numéro unique d'enregistrement départemental et la loi Molle (2010) instaure le formulaire unique de demande ;
- l'amélioration de la mobilité dans le parc avec notamment la réforme du droit au maintien dans les lieux (loi Molle) qui n'est plus assuré pour les personnes qui dépassent les plafonds de ressources pendant trois ans ;
- mise en place, dans les EPCI disposant d'un Programme local de l'habitat (PLH) exécutoire, d'un plan de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs (loi ALUR de 2014) ;

---

<sup>24</sup> Le plus souvent avec un ordre de priorité, qui peut ne pas être respecté par la Commission d'attribution.



- le renforcement de l'information des demandeurs. Après l'ouverture, fin 2013, d'un portail pour le renouvellement et la mise à jour des demandes de logements sociaux, le dossier unique du demandeur de logement social va se déployer sur tout le territoire dès le 1<sup>er</sup> janvier 2016<sup>25</sup>.

Mais, la loi Alur et ses décrets successifs visent aussi et surtout à rendre plus transparentes les procédures d'attribution en rendant publics les règlements des commissions d'attribution, leurs décisions explicites et à permettre aux demandeurs d'être informés de l'évolution de leur candidature.

La mise en place, puis le renforcement du Système national d'enregistrement (SNE) est un élément essentiel de la simplification des procédures. En effet, conformément aux obligations de la loi Alur, le dispositif de gestion partagée des demandes, obligatoire sur le territoire des seuls EPCI (agglomérations, métropoles) dotés d'un PLH approuvé (cf. *supra*), doit permettre à tous les acteurs dudit territoire de suivre l'évolution des dossiers en cours de traitement. Les éléments partagés permettent de disposer des informations uniformisées, d'être informés des rectifications de dossiers ou de l'éventuel caractère prioritaire de la demande. De plus, les services enregistreurs et instructeurs pourront enregistrer un plus grand nombre d'événements affectant le suivi d'une demande de logement social.

La centralisation des informations par le Système national d'enregistrement (SNE)<sup>26</sup> permettra aussi une meilleure connaissance statistique des demandes et attributions, le ministère du Logement ayant mis en service un Infocentre accessible à certains acteurs du logement (DHUP, services déconcentrés de l'État, gestionnaires territoriaux du SNE et l'USH). C'est notamment sur ces données récentes et relativement fiables que se basent les études et recherches faisant évoluer les textes législatifs et réglementaires.

La loi Égalité & Citoyenneté reprend également ces thématiques en développant la gestion partagée à l'échelle de l'intercommunalité, mais aussi en rendant plus lisibles et applicables les critères d'attribution des logements au sein des Commissions d'attribution des logements (Cal).

Il reste certainement, néanmoins, encore quelques progrès à faire, qui ne manqueront pas d'être inscrits un jour dans la loi, même si ces mesures suscitent des controverses et ne sauraient être considérées comme la panacée. On peut citer :

- l'anonymisation des demandes<sup>27</sup>. Un test, en 2006, avec la société anonyme de construction de la ville de Lyon<sup>28</sup>, à l'initiative de la HALDE, a montré que l'anonymisation des demandes s'était traduite par des attributions passées de 43% à 59% en faveur des personnes d'origine extra-européenne ;
- l'enregistrement vidéo de séances de la Commission d'attribution, afin que puisse être vérifiée la teneur des débats sur demande soit des membres absents de la commission, soit d'un demandeur<sup>29</sup>;

---

<sup>25</sup> AEF, « Réforme des attributions de logements sociaux : ce qui change au 1<sup>er</sup> janvier 2016 », par Claire Boulland, 30 décembre 2015.

<sup>26</sup> Il reste des progrès à faire notamment en zones denses où la limitation à cinq communes n'a guère de sens.

<sup>27</sup> Site du CQFD, anonymisation des demandes de logements sociaux :

<http://www.ladynamiquecqfd.org/wordpress/?cat=29>

<sup>28</sup> Qui gère 8 000 logements.

<sup>29</sup> L'anonymisation des demandes et l'enregistrement vidéo sont des avancées positives. Mais elles doivent être accompagnées d'une modification des pratiques axées autour de chartes négociées de bonnes pratiques et de la collégialité réelle des commissions d'attribution. La récurrence du sujet et une production législative plus qu'abondante témoignent d'une double réalité : l'existence marginale de pratiques discriminatoires et la volonté d'y remédier.

- la mise en place de commissions intercommunales des attributions, qui limiterait les soupçons de favoritisme qui pèsent sur les maires et encouragerait une gestion plus cohérente du parc et de sa population.

La loi ELAN n'échappe pas à la règle et comprend diverses dispositions visant à fluidifier les attributions. Les articles 35 à 38 du projet de loi prévoient que :

- la commission d'attribution devient commission d'attribution et d'examen de l'occupation des logements. Elle voit donc ses compétences élargies aux logements en sur-occupation ou sous-occupation<sup>30</sup> dans certaines zones souffrant d'un déséquilibre entre offre et demande. Dans ces cas, la commission pourra émettre des préconisations d'offre de relogement notifiées aux locataires. La totalité du parc en gestion fera l'objet d'un examen sur la base de ces critères tous les six ans ;
- la généralisation du système de cotation pour les EPCI dotés d'un PHL ou compétents en matière d'habitat, et pour les métropoles, afin de rendre le processus d'attribution plus lisible et plus objectif ;
- enfin, le texte consacre le principe de la gestion des attributions en flux annuel, afin de mettre fin au cloisonnement induit par le système actuel de réservation. Il restera au plan pratique à décider la mise en place ou non d'un système de cotation des logements en fonction de leur qualité, notamment la localisation.

Cette volonté de toujours mieux faire laisse entière une question centrale : comment choisir, dans un groupe donné (respect des plafonds, etc.), entre plusieurs candidats ? Là est le vrai sujet de l'équité ou non des attributions qu'il nous faut maintenant appréhender.

## 5. Un système d'attribution plus juste, plus efficace et plus objectif ?

Domaine par excellence de la langue de bois, l'attribution des logements sociaux doit s'analyser à deux niveaux :

- au plan juridique ;
- au point de vue de la pratique et des résultats, du fait de l'existence toujours possible d'un décalage entre formalisme et pratique.

On l'a déjà dit, l'occupation sociale du parc se renforce, ce qui découle de la nature des flux entrants et sortants, du vieillissement des locataires, voire de la croissance des situations de pauvreté dans notre pays. La multiplication des facteurs causals fait qu'il convient tout à la fois de se méfier des anecdotes à vocation édifiante ou hagiographique, mais aussi d'un discours lénifiant sur la « qualité » des attributions. Nul ne peut, d'un côté, s'accommoder de cas particuliers scandaleux, mais ils ne font pas nécessairement système. Il faut également se méfier de l'inévitable frustration de tous ceux qui ne figurent pas dans les gagnants<sup>31</sup>. Mais, à l'inverse nul ne peut passer sous silence les imperfections très réelles du système. Si beaucoup a été fait, beaucoup reste encore à faire, comme le prouvent les récents rapports de la Cour des comptes sur l'Île-de-France<sup>32</sup> ou de l'Inspection des Finances<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> Le texte inclut les cas de handicap, de perte d'autonomie et de dépassement de plafond de ressources.

<sup>31</sup> Le parfum du scandale ne doit pas cacher les améliorations réelles.

<sup>32</sup> La Cour des comptes a observé en Île-de-France que les règles d'attribution sont toujours « appliquées de manière variable ». In rapport « Logement en Île-de-France : donner de la cohérence à l'action publique », 2015.

<sup>33</sup> HLM : des dérives de gestion pointées par un rapport. *Les Échos* du jeudi 2 novembre 2017, par Philippe Bertrand, page 17. L'article indique que le rapport de l'Inspection générale des finances a observé qu'à Laval, cinq logements sociaux ont été attribués à des membres de la commission d'attribution !

De fait, malgré les réformes multiples, les insuffisances du dispositif d'attribution portent encore sur :

- les limites en termes de transparence de la gestion des dossiers de dépôt de candidature, tout au long de leur vie ;
- la trop grande complexité des filières d'accès et la multiplicité des acteurs en jeu ;
- l'absence d'évaluation sérieuse des processus. « En raison de la difficulté à hiérarchiser les critères de priorisation des demandeurs, certains acteurs relèvent que le contrôle effectué *a posteriori* [...] du respect des conditions d'accès par les bailleurs ne permet pas de garantir suffisamment le respect des critères de priorité<sup>34</sup> » ;
- l'articulation insatisfaisante des responsabilités entre les différents édiles territoriaux ;
- certaines politiques de peuplement qui, au nom de la mixité sociale, d'une part entrent en conflit avec le relogement des publics prioritaires, d'autre part conduisent à des discriminations géographiques avec notamment le regroupement des ménages les plus aisés dans les meilleurs quartiers (cf. infra) ;
- la référence au revenu N-2 alors qu'il faudrait se référer aux revenus de l'année en cours, même si cela pose des problèmes en cas notamment de diminution de ces derniers ;
- la mauvaise gestion trop fréquente des mutations internes, en particulier du fait de l'absence de remise en ordre des loyers (cf. Question & controverse sur la CUS).

Aucune solution miracle n'existe cependant et, en l'absence d'évaluation sérieuse des pratiques, tout jugement implique une certaine prudence. La piste d'amélioration qui semble la plus prometteuse renvoie au modèle de la ville de Rennes, c'est-à-dire à la généralisation du *scoring* (ou cotation). Les expérimentations en cours<sup>35</sup> montrent l'intérêt de ce système, à condition que la grille de notation soit évolutive.

Il y a fort à parier que diverses lois à venir comprendront leurs séries de mesures relatives aux attributions. Car, quoi que l'on fasse, la pénurie de logements sur certains marchés n'évitera jamais un processus à deux vitesses, avec au premier rang, le logement des prioritaires, en particulier des ménages relevant du Dalo et, au deuxième rang, les autres attributions sur la base d'un score qui permettrait de réduire le risque d'arbitraire et de clientélisme.

Ce *scoring* de la demande, en tout état de cause, ne clôt pas le dossier et ne saurait être à lui seul la solution pour mettre fin aux suspicions dans le domaine des attributions pour au moins deux raisons. La première tient à la difficulté de hiérarchiser et/ou de pondérer différentes situations d'urgence (sociale, médicale, accès à l'emploi, ...). Le cadre réglementaire et le *scoring* n'y suffisent pas. Il faut dans de tels cas que les organismes recherchent le consensus en respectant deux exigences : d'une part la bonne application de charte d'attribution dont ils doivent se doter et qui, en lien avec le *scoring*, permet de faire une première hiérarchisation ; d'autre part un élargissement des commissions d'attribution permettant à l'ensemble des acteurs concernés de faire entendre leur voix, une nécessité pour donner toute leur légitimité aux attributions.

---

<sup>34</sup> Op. cit. Rapport Ernst and Young, page 45.

<sup>35</sup> Claire Boulland, « Attribution des logements sociaux : où en sont les expérimentations de *scoring* », 4 mai 2015, AEF.

## 6. Les attributions de logements sociaux comme outil de politique sociale

La volonté de légiférer autour des attributions de logements sociaux vient appuyer la politique de la ville dans sa dimension sociale. L'objectif affiché est de loger les ménages dont la situation est la plus précaire, mais aussi d'agir en faveur de la mixité sociale des quartiers et des villes.

Le respect de ces deux impératifs, censés s'appliquer à l'ensemble du territoire, tient de la gageure dans les zones tendues, où l'offre est insuffisante.

Cette contradiction explique la plupart des difficultés mentionnées plus haut, mais aussi certains freins à la transparence, en particulier lors de la phase d'instruction des dossiers préalable à la présentation en commission d'attribution.

### Le Droit au logement opposable (Dalo)

La loi dite « Dalo » de 2007 a instauré le Droit au logement opposable<sup>36</sup>. Sa mise en œuvre étant difficile dans certains territoires, le Dalo a été retravaillé dans des lois plus récentes pour pallier certains manques. Si la loi Alur intervient pour davantage protéger les locataires du parc privé éligibles au Dalo et favoriser l'accès à l'hébergement pour ces publics, la loi Égalité & Citoyenneté inscrit les attributions de logements sociaux dans un cadre plus large, comprenant à la fois des volets de droit au logement et de mixité sociale. Elle fait obligation aux réservataires, tels que les collectivités territoriales ou Action Logement, de consacrer 25% de leurs attributions à des ménages reconnus prioritaires au titre du Dalo ou, à défaut, aux personnes définies comme prioritaires (au sens de l'article L.441-1 du CCH). Elle permet au préfet de se substituer aux réservataires en cas de manquement à ces obligations.

### Les intercommunalités sollicitées pour la gestion des attributions à défaut des communes

La politique de l'habitat relève de plus en plus de la compétence des intercommunalités, il en va de même des attributions de logements sociaux. La gestion des demandes est ainsi remontée au niveau de l'intercommunalité dans les décrets d'application de la loi Alur. La gestion des attributions devra s'examiner dorénavant à l'échelle intercommunale depuis la loi Égalité & Citoyenneté (politique intercommunale d'attribution). C'est un point essentiel. Cette loi incite les intercommunalités à utiliser au mieux les outils mis en place par la loi Alur : création de la conférence intercommunale du logement avec l'ensemble des partenaires, élaboration d'un plan partenarial de gestion de la demande et

---

<sup>36</sup> Le Droit au logement opposable est ouvert à tous ceux qui n'ont pas reçu de proposition adaptée, suite au dépôt de leur dossier, à condition d'appartenir aux catégories suivantes :

- sans domicile ;
- hébergés ;
- logés dans des locaux insalubres ou dangereux ;
- logés dans un logement inconfortable à condition d'avoir à charge au moins un enfant mineur ou une personne handicapée ;
- demandeurs d'un logement social depuis un délai anormalement long (variable selon les départements) et n'ayant reçu aucune proposition adaptée aux besoins et capacité.

Les demandeurs peuvent saisir une commission de médiation qui doit rendre son avis dans un délai de trois mois en Province et six mois en Île-de-France. Le Préfet, en cas de décision favorable de la commission, a un délai identique pour faire des propositions adaptées. Passé ce délai, si, dans un répit de temps de quatre mois, le demandeur n'a pas reçu de propositions adaptées, il peut saisir le Tribunal administratif qui dispose de deux mois pour se prononcer (Voir B. COLOOS, « Habitat et ville – Quinze questions et controverses », *Éditions de l'Aube – Série Villes et territoires – Collection Sciences Po Urbanisme*, 435 pages, Mai 2010).

d'information des demandeurs et conclusion d'un accord collectif intercommunal d'attribution. Le plan de gestion de la demande et d'information des demandeurs définit les orientations destinées à assurer la gestion partagée des demandes de logement social et à satisfaire le droit à l'information, les modalités de qualification et de cartographie de l'offre de logements sociaux, le délai maximal dans lequel tout demandeur qui le souhaite doit être reçu après l'enregistrement de sa demande et les modalités d'organisation et de fonctionnement du service d'information et d'accueil des demandeurs. Par le développement de dispositifs mis en œuvre à l'échelle de l'intercommunalité, le rôle de la commune dans les attributions de logements, parfois décrié, se retrouve considérablement réduit. Le temps dira ce qu'il faut penser de ce dispositif, en particulier pour l'Île-de-France où la notion d'intercommunalité peine à trouver un contenu réel. Par ailleurs, la loi Égalité & Citoyenneté interdit, en abordant les critères d'attribution des logements, la préférence communale comme motif exclusif de non-attribution. Ce fait était identifié notamment comme un frein à la mobilité dans le parc HLM. À côté de l'intercommunalité, l'État conserve, et même accentue, son rôle de garant du droit au logement, le Préfet pouvant imposer des attributions pour des ménages Dalo. De plus, la possibilité de déléguer le contingent de logements réservés de l'État aux maires ou aux présidents des EPCI est supprimée par la loi « Égalité & Citoyenneté ». Enfin, le préfet est devenu membre de droit, avec voix délibérative, des Commissions d'attribution des logements. Toutefois, malgré les avancées très réelles, un besoin de clarification subsiste. Il faut espérer que la future loi logement (ELAN) apportera des précisions en particulier pour l'Île-de-France et les grandes métropoles.

### L'objectif de mixité sociale

L'analyse des attributions à l'échelle des intercommunalités vise aussi à mieux assurer la mixité sociale. De fait, on constate aujourd'hui que les pratiques se traduisent par une tendance constante à accroître la proportion de ménages à faibles revenus dans les quartiers qui en comportent déjà une proportion importante.

C'est pourquoi la réunion interministérielle du 6 mars 2015 avait prévu<sup>37</sup> que « les personnes dont les ressources se situent au-dessous du seuil de bas revenus, notamment celles dont le logement relève des préfectures au titre du Dalo (droit au logement opposable), ne devront plus être logées dans les 1 500 quartiers prioritaires de la politique de la ville<sup>38</sup>. Des solutions alternatives de logement devront être prioritairement trouvées hors de ces quartiers ».

Cette mesure, telle quelle, n'a pas été retenue par la loi Égalité & Citoyenneté. Cependant, une des mesures phares du volet Logement de la loi consiste à imposer aux bailleurs de consacrer annuellement au moins 25% des attributions annuelles hors QPV (Quartiers prioritaires de la ville) à des demandeurs du premier quartile de revenus ou à des ménages relogés dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain<sup>39</sup>. L'échelle territoriale de cette mesure est l'intercommunalité, plus exactement les EPCI tenus de faire un PLH ou ayant au moins un QPV dans leur périmètre (cf. annexe 6). Au final, en conformité avec le texte de la loi, l'objectif de mixité doit s'entendre comme « permettant l'accès à l'ensemble des secteurs du territoire de toutes les catégories de public éligible

---

<sup>37</sup> Comité interministériel pour l'égalité et la citoyenneté du 6 mars 2015.

<sup>38</sup> Les Zones de sécurité prioritaires (ZSP) à Paris, par exemple. Cela concerne aussi les quartiers ANRU qui sont inclus dans les QPV.

<sup>39</sup> Ce pourcentage s'applique aux réservataires.

au parc social 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 »<sup>40</sup>.

Pour autant, dans les faits, cette volonté de mixité se heurte aussi aux comportements de certains ménages qui ne se privent pas de refuser les offres, notamment lorsqu'il s'agit de logements situés dans des groupes immobiliers ou des quartiers peu attractifs.

Alors que le débat fait rage sur le nombre de demandeurs de logements sociaux, qui n'a jamais été aussi élevé<sup>41</sup>, et sur le nécessaire renforcement de la transparence des attributions, on observe un nombre considérable et croissant de refus des ménages demandeurs (qu'il s'agisse de mutation<sup>42</sup> ou non) des propositions qui leur sont faites par les organismes. Un tel paradoxe mérite d'autant plus d'être souligné qu'il engendre des coûts administratifs considérables. L'embarras, face à de telles situations se trouve d'ailleurs parfaitement décrit dans un article du *Monde* de 2006<sup>43</sup>, qui confirme à la fois la grande variété de motifs de refus et la prépondérance du facteur localisation.

Une étude de 2012 réalisée par l'USH<sup>44</sup>, avec la collaboration de six organismes, portant sur plus de 15 000 refus et presque autant de ménages (12 000), montre en effet que :

- le taux de refus est globalement le même pour les demandeurs externes et pour les demandes de mutation à l'intérieur du parc social ;
- les refus émanent surtout de ménages dont la situation économique est plus favorable que celle des emménagés récents dans le parc social et qui ont dans une très forte majorité déjà un logement autonome au moment de la demande ;
- le nombre de refus par ménage et/ou par logement est d'autant plus élevé que le marché locatif est plus détendu, mais « cet effet "marché" ne doit pas occulter l'existence et le renforcement des refus : dans des territoires tendus, sur des produits neufs, pour des ménages connaissant de réelles difficultés financières et/ou des conditions de logement objectivement insatisfaisantes »<sup>45</sup>.

Alors que la taille du logement apparaît pour près de 50% des demandeurs comme l'élément central (logement trop grand ou trop petit), qui motive la demande<sup>46</sup>, les « refusants » s'inscrivent clairement dans le temps long subi afin d'optimiser leur choix. L'objectif, en particulier sur les marchés les moins tendus, est « un appartement ou une maison dans telle rue »<sup>47</sup>. L'étude note que « pour autant, cette logique d'opportunité n'est pas exclusive des territoires au marché détendu... Ces logiques et stratégies sont d'autant plus facilitées que les ménages bénéficient d'une situation stable »<sup>48</sup>. L'attente ne conduit donc pas, pour beaucoup, à un abaissement du seuil des exigences. Dans le même temps, le refus ne s'explique pas par un décalage entre les attentes et les caractéristiques physiques du

---

<sup>40</sup> Page 8, in [Analyse du volet Logement de la loi Egalité & Citoyenneté](#), Repères n°29, Droit et fiscalité de l'Union sociale pour l'habitat, Paris, Février 2017.

<sup>41</sup> 1,3 million en France, dont 400 000 en Île-de-France.

<sup>42</sup> Demande provenant de ménages déjà logés en HLM. Les 2/3 des demandes viennent de l'extérieur.

<sup>43</sup> Des refus de relogement qui étonnent, *Le Monde*, 12 mai 2006, par Bertrand Bisuel.

<sup>44</sup> Étude sur les refus d'attribution par les demandeurs de logement social. Rapport final. 2012. USH / FORS Recherche sociale (Benjamin Badia, Audrey Carrera, Julien Leplaideur, Didier Vanoni). Crédoc (Léopold Gilles, Sophie Lautie, Christelle Gris).

<sup>45</sup> USH/FORS, op. cit. page 7.

<sup>46</sup> Les autres motifs sont loyers trop élevés (14%), rapprochement du lieu de travail (10%), etc.

<sup>47</sup> USH/FORS, op. cit. page 25.

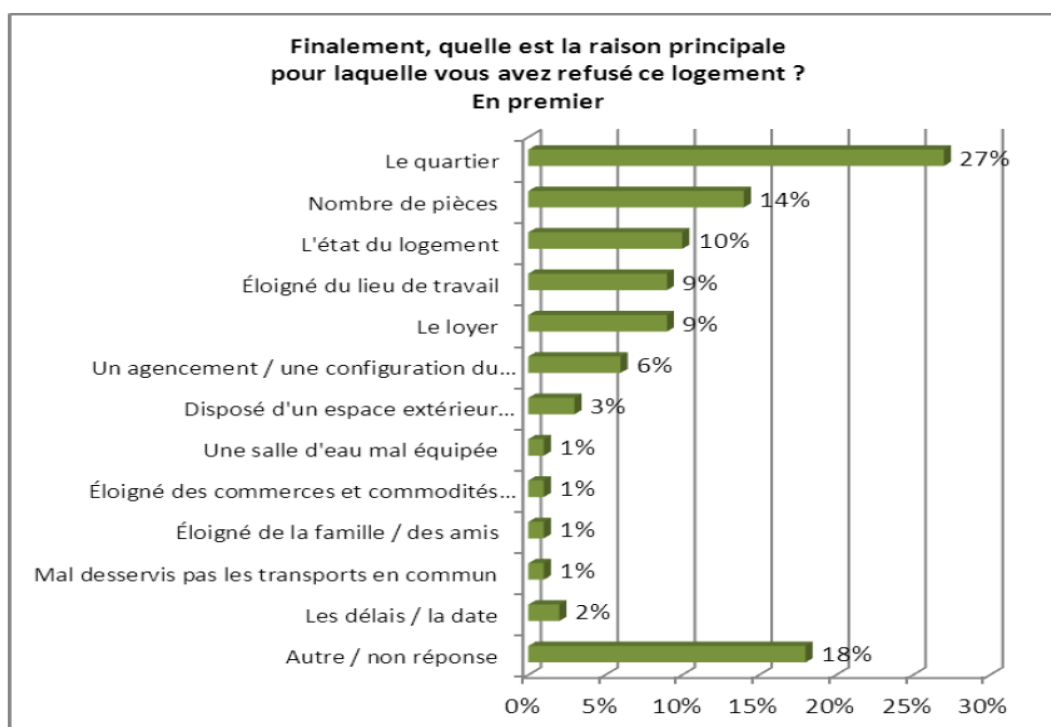
<sup>48</sup> Ibid. page 26.

logement proposé. Ces dernières sont globalement en adéquation avec les souhaits exprimés (exception faite de la présence ou non d'un ascenseur)<sup>49</sup>. « Moins d'un demandeur sur trois (32%) estime que le logement qui leur a été proposé était « mieux » que celui qu'ils occupaient au moment de la demande. Le logement proposé est même considéré comme « moins bien » que le précédent par la moitié des demandeurs interrogés »<sup>50</sup>.

Le quartier (et sa localisation par rapport au lieu de travail) apparaît *a contrario* comme le facteur essentiel de refus (cf. tableau ci-dessous), puisqu'il est évoqué par près de quatre demandeurs sur dix :

- plus d'un quart cite le quartier lui-même (27%) ;
- un sur dix (9%) cite la distance par rapport au lieu de travail.

### Attributions HLM : La raison principale des refus par les ménages.



Source : Étude refus d'attribution USH, CRÉDOC / FORs – 2012. Données issues de l'enquête auprès des ménages.

Ces chiffres sont corroborés par les données de l'enquête logement de l'INSEE. En 2013, 24% des ménages qui ont emménagé dans un logement du parc social au cours des quatre années précédentes ont refusé auparavant au moins une proposition de logement social. Le quartier dans lequel se situe le logement proposé constitue le motif principal de refus (46%)<sup>51</sup>.

### La difficile adaptation des volontés nationales à l'ensemble des territoires

Concernant le Dalo, Paris et l'Île-de-France concentrent les difficultés. Le 6<sup>ème</sup> rapport (2012) du Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement imposable indique que le nombre de ménages ayant été identifiés comme prioritaires Dalo, en à peine un semestre à Paris, équivalait à plus de 100% des attributions annuelles, tous contingents confondus (soit trois fois le volume du contingent préfectoral

<sup>49</sup> Y compris en termes de loyer.

<sup>50</sup> USH/FORs, op. cit. page 33.

<sup>51</sup> Conditions de logement en France, édition 2017 - Insee références page 126 et suivantes.



et plus de six fois celui issu des accords collectifs départementaux). De plus, ce sont majoritairement les territoires où le parc locatif social est le plus important et dont la population compte déjà une forte proportion de personnes en situation de précarité qui accueillent les ménages Dalo. En effet, les communes qui ne respectent pas la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) échappent à la pression du Préfet, alors que des communes comme Argenteuil, Drancy ou Sarcelles sont contraintes par l'État d'accueillir des familles parmi les plus pauvres. Pour le comité de suivi du Dalo, ce qui est en cause, ce n'est pas le Dalo mais l'inégale répartition des logements sociaux sur le territoire francilien. Dans les faits, l'adéquation entre le stock de demandeurs, les obligations de la législation et les logements disponibles reste donc problématique.

\* \*

\*

**En conclusion**, on retiendra que ces dernières années, la réglementation n'a cessé de renforcer l'encadrement des processus d'attribution de logements sociaux. La volonté de rendre les procédures plus transparentes fait partie du politiquement correct alors même que les pratiques de clientélisme n'ont pas toutes disparu comme l'attestent les rapports publics récents déjà cités. Si certaines pratiques n'ont pas disparu, faute d'évaluation sévère, il est, toutefois, difficile de les quantifier. Mais, à l'évidence, la complexité des règles et des procédures contribue à maintenir l'opacité et profite à ceux qui la souhaitent. L'idée qu'on se fait de l'échelon compétent en matière d'attribution peut cependant diverger. En effet, si les lois Alur et Égalité & Citoyenneté privilégient l'intercommunalité, pour sa part, Geoffroy Didier, porte-parole de François Fillon, indiquait, lors de la dernière campagne présidentielle, souhaiter faire de l'intercommunalité l'échelon compétent en matière de politique de l'habitat mais conserver à la commune sa compétence en matière d'attributions de logements sociaux. Excepté ce point, les changements possibles s'expriment surtout autour de la vocation donnée au logement social, avec deux visions. La première soutient que le parc HLM doit être limité en quantité et être réservé aux ménages jugés prioritaires ; la seconde voit le logement social comme un vecteur de mixité sociale, le parc devant être développé pour accueillir les plus précaires mais également des publics plus aisés. Cette dernière vision s'avère aujourd'hui privilégiée. De fait, les plafonds de ressources sont restés relativement hauts, permettant à environ 65% de la population française de prétendre à un logement social.

Cependant, cette vision nationale se heurte à des situations locales très différentes. En zone détendue, la demande de logement social n'est que peu portée par des ménages dont les revenus avoisinent les plafonds. Ce manque de demandeurs aux ressources relativement confortables peut restreindre l'objectif recherché de la mixité. A l'inverse, en territoire tendu comme l'Île-de-France, la forte tension de la demande contrarie les volontés de loger les plus précaires et renforcer ainsi la mixité sociale dans les quartiers.

Il conviendra d'observer et d'évaluer la réalité de la mise en œuvre de ces différentes mesures sur les territoires afin d'en mesurer l'impact réel au regard des objectifs initiaux.

## Annexe 1 – Attribution des logements sociaux : tour d’horizon des critères de priorité qui prévalent en Europe

*Extrait d’une dépêche AEF Info, par Claire Boulland, 4 mai 2015*

La ville de Paris dit s’être basée sur l’expérience de la ville de Londres pour concevoir Loc’annonces, site d’annonces de logements sociaux lancé mi-avril 2015. Les Londoniens proposent un système de cotation des immeubles : les intéressés savent en un clic si leurs conditions de ressources leur permettent de candidater et leurs dossiers sont ensuite soumis à une grille de cotation à travers laquelle ressortent les dossiers des plus prioritaires. Ce concept est appelé, depuis plus de 20 ans, le « choice base lettings ».

Noémie Houard<sup>52</sup> (...) a étudié ce système, autrement appelé CBL, développé en premier lieu aux Pays-Bas et qui recouvre différentes formes. Elle souligne qu’il arrive souvent que plusieurs centaines de ménages se positionnent sur un même logement vacant. Et « c’est là que l’arbitraire des corporations de logements peut jouer en fonction du caractère plus ou moins objectif des critères de la grille de cotation locale ».

[...]

Parmi les critères (édictees au niveau national et local) les plus diffusés, Noémie Houard cite d’abord la règle de préférence locale accordant une priorité aux ménages liés au territoire. « Figurent aussi la durée sur la liste d’attente et la durée de résidence. Dans d’autres cas, aucun critère n’est pris en compte, l’ordre de préférence étant déterminé par un système de loterie. »<sup>53</sup> Le ménage est ainsi tiré au sort parmi un ensemble de candidats ayant choisi un même logement, sans distinction de profils. « La loterie s’applique parfois à tous les logements du territoire concerné, parfois seulement aux logements les moins attractifs. »

Après plus de vingt ans d’expérimentation, le CBL permet de tirer les enseignements suivants : « Les systèmes de loterie favorisent les demandeurs inscrits depuis peu sur la liste d’attente ; les critères liés à l’âge du demandeur ou à la durée de séjour dans la collectivité ont des effets discriminatoires à l’égard des jeunes. Ils ont donc souvent été remplacés par le critère lié à la durée de séjour sur la liste d’attente ». « Mais, pointe Noémie Houard, ce dernier critère présente lui aussi des limites, favorisant parfois certains ménages s’inscrivant par anticipation sans pour autant être réellement en recherche de logement. » Par ailleurs, « en contexte de marché tendu, où les prix sont élevés en locatif et en accession, le CBL avantage vraisemblablement les classes moyennes, au détriment des ménages à bas revenus ».

Autres pratiques européennes

---

<sup>52</sup> Noémie Houard est l’auteur de « Droit au logement et mixité. Les contradictions du logement social » (*L’Harmattan*, 2009) et a coordonné « Loger l’Europe. Le logement social dans tous ses États » (*La Documentation française*, 2011). Ses travaux portent principalement sur la politique du logement, la politique de la ville, les discriminations.

<sup>53</sup> « Le système de loterie n’est pas du tout inégalitaire » par Francis Bloch, professeur à l’Université Paris 1 Panthéon Sorbonne et affilié à PSE-École Économie de Paris. Dans son étude sur les pratiques d’attribution des logements sociaux à New-York et Chicago, et plus récemment à Londres, il analyse les systèmes de loterie que les villes ont développé. « Même si la loterie peut sembler plus inégalitaire, il s’avère que pas du tout. Ceux qui viennent d’arriver ont la même chance que ceux présents depuis longtemps. » Plus généralement, selon lui, les systèmes de cotation posent le « problème de savoir combien de points accorder à chaque critère. C’est difficile à calculer et ce mécanisme sera source d’inefficacité si le nombre de points évolue trop souvent et ne permet pas de bien distinguer les priorités données sur un territoire ». À noter que le professeur étudie actuellement la taille optimale de la zone géographique à renseigner lors de la demande de logement social.

En Europe, différents systèmes de priorité coexistent. Par exemple, l'ordre chronologique pour le Danemark, la région flamande, la Suède et la Finlande, « avec possibilité d'attribution communale directe pour les cas les plus urgents de relogement », précise l'USH. La liste d'attente – système le plus classique – où les candidats sont systématiquement classés « au mieux » par ordre de priorité (Irlande et Allemagne).

Le classement s'y opère selon un système de points au sein duquel les principaux critères de priorité sont les conditions de logement du candidat et/ou l'appartenance à des groupes cibles. À chaque caractéristique de la situation du demandeur est affecté un nombre de points. L'attribution s'opère « automatiquement » au profit du candidat ayant le plus grand nombre de points. L'Allemagne par exemple donne une priorité aux conditions de logement au moment de la demande comme l'insalubrité de l'habitat, son niveau de confort et d'équipement ou encore les situations de cohabitation forcée. L'Irlande et le Royaume-Uni, de leurs côtés, privilégient les groupes cibles tels que les sans-abri, les nomades ou encore les personnes dépendantes médicalement.

« Soupapes » et « portes de sorties »

« Si ce système de classement par points permet de répondre à un souci d'équité, d'efficacité et de transparence, il limite fortement les marges de manœuvre et l'exercice des politiques de peuplement », remarque l'USH. « C'est la raison pour laquelle des "soupapes" ou autres "portes de sortie" ont été instaurées. » En Allemagne, le bailleur social dispose de la possibilité de choisir un candidat parmi trois candidats présentés. En Belgique, des dérogations ont été définies et des sous-listes d'attente ont été organisées. Ainsi, en région wallonne, deux tiers des logements sont attribués automatiquement par liste d'attente informatisée (liste prioritaire) et un tiers au cas par cas (revenus moyens). L'USH explique que ce tiers peut être majoré par dérogation expresse en cas de déséquilibre social du peuplement. Un système analogue d'attribution automatique existe en région bruxelloise auquel est associé un régime d'attribution dérogatoire soit pour accélérer les procédures d'attribution d'urgence (relogement, expulsion) soit pour mettre en œuvre un rééquilibrage social des quartiers.

« On observe le développement de systèmes de liste d'attente commune établie au niveau local en Irlande, Royaume-Uni, Pays-Bas et en Allemagne, modèle en cours d'extension des conférences communales initialement créées à Brême et permettant de répartir la demande sociale prioritaire sur l'ensemble du parc locatif social de la commune et non pas de la concentrer sur un quartier particulier ou sur une entreprise de logement social », souligne enfin l'USH.

## Annexe 2 – Lettre ouverte à M. Sarkozy et à Mme Boutin sur les conséquences du projet de loi concernant les locataires des logements sociaux<sup>54</sup>

M. Sarkozy, Mme Boutin, nous comprenons fort bien que dans la conjoncture actuelle, vous n'avez pu répondre à nos nombreux courriers, recommandés, e-mails... mais nous souhaitons d'urgence attirer votre attention sur les conséquences de votre projet de loi, pendant qu'il en est encore temps...

[...]

Tous les locataires sont extrêmement inquiets depuis qu'ils ont pris connaissance de votre projet, nombreux sont ceux qui se sont rendus malades, angoissés, prennent des somnifères, antidépresseurs, nous avons également, à plusieurs reprises, entendu des locataires nous parler de suicide si, quelles qu'en soient les raisons (loyers + surloyers devenus inabornables, obligations de déménager ou expulsions), ils étaient contraints de quitter leur logement.

De plus, vous prévoyez d'abaisser de 10,3% les plafonds de ressources afin d'avoir accès à un logement social ; cette mesure entraînerait obligatoirement une hausse très importante du budget logement, pour les locataires assujettis aux surloyers, au détriment des dépenses courantes nécessaires (alimentation, santé, éducation, etc.).

Ce n'est pas en « taxant » les classes moyennes ni en les expulsant que perdurera la mixité sociale, vous ne ferez ainsi qu'accroître les « ghettos de pauvres » et leurs conséquences, mais surtout ce ne sont en aucun cas pas ces mesures qui créeront de nouveaux logements.

Ce n'est pas aux locataires des HLM qu'il faut vous en prendre, ni les culpabiliser, mais plutôt aux propriétaires du privé et aux loyers faramineux qu'ils exigent depuis déjà longtemps, rendant par conséquent si difficile le logement en France, notamment dans les grandes villes comme Paris.

M. Sarkozy, Mme Boutin, nous n'avons pas travaillé toute notre vie et payé notre loyer pendant 30/40 ans avec nos salaires, pour ensuite être expulsés ou obligés de déménager (pour un logement plus petit mais au même prix !), sous prétexte que les responsables politiques n'ont jamais anticipé le problème de logement en France, ni réalisé la hausse des loyers du privé, et donc réagi à temps.

Nous doutons que vous ayez pris conscience des conséquences dramatiques, inhumaines et injustes de ce projet de lois. Aussi, si nous mettions en application le principe de M. Sarkozy « travailler + pour gagner + », ces mesures seront en totale contradiction, car si nous l'appliquons et gagnons plus, nous serons victimes des surloyers et des expulsions...

Voici, selon votre projet, un exemple de loyers que devraient payer des locataires de type « classe moyenne ». Exemple : Ressources = 3 607 € / mois pour une famille de deux personnes ; loyer avant le surloyer : 524 € hors charges ; loyer après le projet Boutin : 802 € hors charges !!!!

---

<sup>54</sup> Les associations de locataires Losserand – Pauly – Renoir qui représentent 774 logements à Paris 14<sup>ème</sup>.

## Annexe 3 – Transparence des attributions de logements sociaux : le chantier est ouvert

*Article publié dans la Gazette des communes le 07/07/2015, par Delphine Gerbeau*

Le Ministère du logement a mis en place deux groupes de travail réunissant des intercommunalités. Objectif, faire de la pédagogie sur les différents outils de la loi ALUR qui visent à plus de transparence dans les attributions de logements sociaux. Et convaincre les récalcitrants de l'intérêt de ces démarches.

Un peu plus d'un an après l'entrée en vigueur de la loi ALUR du 24 mars 2014, qui comportait un chapitre entier destiné à « réformer les procédures de demande d'un logement social pour plus de transparence, d'efficacité et d'équité », les intercommunalités montent doucement en puissance sur le dossier. Afin d'accélérer les réflexions, mais aussi pour alimenter le futur projet de loi « Égalité et Citoyenneté » qui devrait être déposé cet automne au Parlement, le Ministère du logement a créé deux groupes de travail pour amener les EPCI à s'emparer des réformes introduites.

Ainsi un « club des acteurs de la réforme », réunissant aujourd'hui 22 intercos adhérentes, a été créé (...). Quelques-uns vont installer leur conférence intercommunale du logement (CIL) début juillet – obligatoire depuis la loi ALUR dans les intercos ayant un programme local de l'habitat approuvé et un quartier en politique de la ville », explique-t-on au Ministère du logement.

### Une révolution des mentalités

Côté collectivités, même si l'instauration de la CIL fait consensus, passer de la théorie à la pratique ne sera pas toujours aussi simple. Le côté « grand-messe » avec de nombreux interlocuteurs peut faire peur aux techniciens, avec la nécessaire pédagogie, et la remise à niveau de l'ensemble des participants que cela implique. « Le sujet des attributions, notamment la phase de présélection par le bailleur des candidatures qui seront présentées en commission d'attribution des logements, reste souvent traité dans l'entre-soi, il faut répondre à des injonctions contradictoires », pointe-t-on au Ministère du logement.

Par ailleurs, le maire a aujourd'hui voix prépondérante dans le choix de l'attributaire, certains peuvent donc craindre une remise en cause de ce pouvoir avec l'instauration des CIL. Les intercommunalités devront donc agir avec subtilité pour entraîner les maires dans ce nouvel outil qui, pour être vraiment efficace, pourra être complété par une qualification de l'occupation du parc social, accompagné d'une cartographie, comme l'a proposé l'Union sociale pour l'habitat avant le comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté du 6 mars 2015. C'est là le seul moyen de mettre en place des politiques de mixité sociale à l'échelle d'un territoire.

### Location choisie, cotation de la demande : un besoin de définition

Second groupe de travail mis en place, celui des « EPCI volontaires pour mettre en œuvre les dispositions facultatives de la loi ALUR », comme la location choisie, la cotation de la demande, la mutualisation des contingents. Il est aujourd'hui composé de neuf EPCI volontaires (Rennes métropole, Nantes métropole, le Grand Poitiers, le Grand Narbonne, Grenoble Alpes métropole, Strasbourg Eurométropole, Lille métropole, la communauté d'agglomération du Pays Voironnais) certains expérimentant déjà ces dispositifs, d'autres comme le Grand Narbonne, candidats à le faire. « Nous allons délibérer en septembre pour mettre en place une conférence intercommunale du logement, ainsi que le plan partenarial de gestion de la demande et la convention intercommunale d'attribution des logements sociaux, explique Isabelle Herpe, vice-présidente du Grand Narbonne déléguée à la

politique de l'habitat. Ensuite nous souhaitons plus particulièrement travailler sur la cotation de la demande. La question de la mixité sociale nous interroge particulièrement. Nous ressentons une réelle envie de la part des bailleurs de travailler ensemble sur ces sujets. »

Pour ce second groupe de travail, l'enjeu sera d'abord de mettre à plat ce qui a déjà été fait et de le qualifier : les dispositifs de location choisis mis en place à Grenoble ou dans le pays voironnais ne correspondent pas à la location choisie telle qu'elle est mise en place en Grande-Bretagne par exemple. Même chose pour la cotation de la demande, mise en place notamment à Rennes métropole. Elle permet d'avancer dans l'objectivation des demandes, qui n'aura un intérêt que si la cotation est partagée. Elle doit rester un outil d'aide à la décision, réclament les élus locaux, mais ne pas être uniquement un moyen de se donner bonne conscience.

## Annexe 4 – HLM : ces villes peu ouvertes aux publics prioritaires

Article extrait « du Monde » du 27 juin 2016 :

[http://www.lemonde.fr/logement/article/2016/06/27/hlm-ces-villes-peu-ouvertes-aux-publics-prioritaires\\_4958689\\_1653445.html#kB6rd11mKiv86474.99](http://www.lemonde.fr/logement/article/2016/06/27/hlm-ces-villes-peu-ouvertes-aux-publics-prioritaires_4958689_1653445.html#kB6rd11mKiv86474.99)

La loi « Égalité et Citoyenneté », examinée à partir de lundi à l'Assemblée, instaure aux mairies un quota de 25% de logements sociaux à réserver aux familles les plus modestes.

L'Assemblée nationale va examiner, de lundi 27 à vendredi 30 juin, le projet de loi « Égalité et Citoyenneté ». Sur le volet logement, les débats promettent d'être aussi vifs qu'il y a seize ans, pour la loi de Solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000. Plusieurs maires sont déjà vent debout contre son article 20, qui crée un devoir de solidarité pour l'accueil, dans le parc social, des familles les plus modestes.

Le texte institue ainsi un quota, hors Quartiers prioritaires de la ville (QPV), de 25% de logements sociaux à réserver aux familles aux revenus les plus faibles. Dans le même esprit, le fameux article 55 de la loi SRU du 13 décembre 2000 obligeait les communes urbaines à se doter, d'ici à 2025, d'un parc social d'au moins 25% du nombre de leurs résidences principales.

*« Cette loi est une recentralisation, une renationalisation qui dit où et comment les Français doivent être logés », attaque Sylvain Berrios, député et maire (LR) de Saint-Maur-des-Fossés (Val-de-Marne), commune de 75 000 habitants qui compte environ 3 000 demandeurs d'une HLM et est épinglée à chaque bilan triennal de la loi SRU pour ses carences en logements sociaux, dont le nombre n'a augmenté que de 1% en quinze ans, passant de 6% à 7%. « Pour moi, il n'y a que 10% à 12% de la population qui a besoin d'être aidée pour se loger. Faire croire aux Français que deux tiers d'entre eux peuvent accéder au logement social, c'est un mensonge d'État, renchérit-il. Je refuse cette vision qui m'empêche de construire du parc privé et m'oblige à densifier ma ville. »*

### « Ghettoïsation »

Pour rattraper son retard, Saint-Maur devrait bâtir 1 577 logements sociaux d'ici à 2017. Son maire a cependant l'intention de n'en édifier que 500, en dépit des sanctions financières appliquées, de 3,5 millions d'euros par an, sur un budget municipal de 150 millions d'euros.

Quant aux relogements, à Saint-Maur-des-Fossés, des familles éligibles au droit au logement opposable (Dalo), seules douze en ont bénéficié, dans le parc municipal, entre 2010 et 2013, soit 10% à 15%, loin des 22,7% auxquels s'était engagée la ville dans une convention d'utilité sociale signée, en 2011, avec l'État. De telles conventions ont été introduites, en 2009, par Christine Boutin, alors ministre du gouvernement Fillon, avec sa loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion. *« Les Dalo sont toujours affectés dans le même quartier de Saint-Maur, celui des Rives de la Marne, déjà QPV et menacé, à force, de ghettoïsation, et l'État n'y est pour rien puisque c'est la ville qui ne fait pas, depuis des années, l'effort de produire une nouvelle offre ailleurs »,* s'inquiète Denis Laurent, conseiller municipal d'opposition (EELV).

De la même manière, l'office public de Courbevoie (Hauts-de-Seine), ville située dans le périmètre du quartier d'affaires de La Défense, n'a, entre 2009 et 2011, relogé que 33 familles prioritaires, dont neuf Dalo, alors qu'il s'était engagé, toujours par convention avec l'État, à en reloger 121. Sa voisine, Puteaux, plus riche encore, a réussi à faire moins bien : sur les 1 396 attributions réalisées entre 2009 et 2013, seules 30 (2,15%) ont bénéficié aux familles Dalo.

Malakoff (Hauts-de-Seine) fait, elle, jouer la préférence communale et ne consent, selon un rapport de 2013 de l'organisme de contrôle du logement social, à reloger que les ménages qui habitent déjà la



commune. L'office public HLM d'Arcueil et Gentilly (Val-de-Marne), Opaly, n'a consacré, en 2011 et 2012, que respectivement 2% et 5,2% de ses attributions aux Dalo, avant de se reprendre en 2013 et 2014, sans toutefois atteindre les 15% promis.

À Noisy-le-Sec (Seine-Saint-Denis), l'office public HLM s'est aussi fait épingler pour avoir trop peu construit et ne pas avoir signalé au préfet les dix-neuf logements de son contingent qui se libéraient, ne relogeant, en outre, de 2012 à 2013, que vingt familles éligibles au Dalo parmi 257 attributions. *« Noisy-le-Sec compte 45% de logements sociaux, se défend Sébastien Moulinat-Kergoat, directeur général délégué de Noisy-le-Sec Habitat, et nous avons, en effet, choisi d'accueillir quelques-uns des 4 600 policiers nouvellement affectés dans le département. Quant au contingent du préfet, nous lui avons restitué et même au-delà. »*

*« Si nous avions pu nous passer de la contrainte et de la loi, nous l'aurions fait »*, indiquait la Ministre du logement, Emmanuelle Cosse, vendredi 17 juin, en commission spéciale des lois, égrenant les villes, surtout franciliennes et varoises, qui n'accueillent pas assez de familles prioritaires.

Le débat parlementaire qui commence est l'occasion, pour le Collectif des villes carencées, qui en réunit déjà plus d'une centaine sur les 221 concernées, de remettre en cause l'article 55 de la loi SRU. C'est une initiative de Michèle Tabarot, maire du Cannet et députée des Alpes-Maritimes qui, au lendemain des inondations d'octobre 2015, en rendait responsable la sururbanisation. Dans un communiqué, Mme Tabarot soutenait que *« l'application stricte de la loi SRU reviendrait à construire (dans sa ville) plus de 4 000 logements, ce qui aggraverait le bétonnage et le ruissellement des eaux »* et qu'il fallait mettre un terme à son *« application uniforme et aveugle »*. En omettant la possibilité de transformer des immeubles existants en logements sociaux.

## Annexe 5 – L’influence des différents contingents de réservations dans les attributions

La question des attributions impacte également les différents contingents de réservataires (au profit d’Action Logement, des collectivités ou du préfet). Ainsi les préfetures disposent d’un contingent de réservations jusqu’à 30% du total des logements de chaque organisme HLM (25% pour des ménages prioritaires, 5% pour les fonctionnaires), les collectivités locales bénéficient d’un contingent de 20% des logements quand elles octroient aux bailleurs sociaux leur garantie d’emprunt. Pour les organismes collecteurs d’Action Logement, les taux de réservations divergent en fonction de leurs contributions dans le financement d’opérations de construction ou de réhabilitation.

Néanmoins, au moment des attributions, les réservataires subissent certaines contraintes. Les réservations d’Action Logement et des collectivités territoriales sont notamment mises à contribution afin de favoriser le logement de ménages prioritaires<sup>55</sup>. En sus de cette contrainte, les réservataires ne sont pas maîtres du choix du ménage qui se verra attribuer un logement, cette décision appartenant aux commissions d’attributions. Dans le cas d’Action Logement, des candidats sont proposés pour les logements disponibles aux commissions d’attributions. Action Logement ne dispose toutefois pas d’une voix délibérative, mais seulement consultative, au sein de celles-ci.

Enfin, si le total des logements réservés par le préfet au bénéfice des personnes prioritaires peut théoriquement atteindre 25% du total des logements de chaque organisme, les taux observés dans les faits s’avèrent beaucoup plus bas<sup>56</sup>. Les évolutions législatives récentes s’efforcent d’organiser le retour de l’État et du préfet dans les attributions. Afin de privilégier le logement des ménages prioritaires au moyen du contingent préfectoral prévu à cet effet, la loi « Égalité et Citoyenneté » a supprimé la possibilité pour le préfet de déléguer aux communes ou aux EPCI le contingent de 30% de logements réservés de l’État.

---

<sup>55</sup> Action Logement et les collectivités territoriales doivent désormais consacrer 25% de leurs attributions en faveur de ménages reconnus prioritaires au titre du Dalo ou, à défaut, aux personnes reconnues comme prioritaires (au sens de l’article L.441-1 du CCH).

<sup>56</sup> En 2015, 8% des attributions réalisées dans l’année provenaient du contingent préfectoral en faveur de ménages prioritaires (source : Système national d’enregistrement).

## Annexe 6 – Loi « Égalité et Citoyenneté » - volet attribution des logements sociaux

- Généraliser le respect du DALO, ou à défaut des ménages prioritaires, à l'ensemble des partenaires (y compris bailleurs Action Logement et collectivités locales) avec l'obligation de leur attribuer au moins 25% de leurs logements.
- Rendre plus transparentes les conditions de sélection des pré-candidats et plus équitables les décisions d'attribution. À ce titre, la mobilité géographique liée à l'emploi fait partie des critères. La préférence communale ne peut constituer un motif exclusif de non-attribution.
- Imposer 25% des attributions hors QPV au premier quartile des demandeurs et à des ménages relogés dans le cadre du renouvellement urbain.
- Imposer un pourcentage des attributions en QPV aux demandeurs des trois autres quartiles, pourcentage défini par les documents cadres sur les orientations. À défaut, l'objectif est de 50%.  
*Ces deux dernières mesures s'appliquent aux EPCI tenus de faire un PLH et/ou ayant la compétence en matière d'habitat avec au moins un QPV, au territoire de la MGP, et à la métropole de Lyon.*
- Création d'une conférence intercommunale du logement qui élabore des orientations (cf. *supra* pour le champ) et sert de support à la politique intercommunale des attributions.