LES CARNETS THÉMATIQUES

RÉÉQUILIBRER L'OCCUPATION DU PARC SOCIAL

dans le cadre des projets de renouvellement urbain **par les attributions et le relogement**

Version provisoire avant impression

Version du 30 juin 2021 susceptible d'être modifiée.

SOMMAIRE

Édito 5
Préambule 7
Contributions et remerciements 7
À qui est destiné ce cahier ? Quel est son objectif ? 8
Vocation et champs 9
Comment a-t-il été élaboré ? 9
Organisation et entrées de lecture 10
En synthèse, les points clés du cahier 11

Partie I – L'enjeu du rééquilibrage de l'occupation sociale dans le NPNRU 15

1.1 Du bilan du PNRU à la réforme des attributions 16
La « mixité sociale » et le rééquilibrage de l'occupation sociale comme objectifs essentiels des projets de renouvellement urbain 16
Des effets en demi-teinte du PNRU sur l'occupation sociale des quartiers 19
La réforme des attributions et ses conséquences pour les projets du NPNRU 20

1.2 Une ambition continue et réaffirmée de rééquilibrage de l'occupation sociale pour le NPNRU 21
Un changement d'échelle spatiale et temporelle pour les projets 22
La poursuite d'une nécessaire approche globale et intégrée 22
De nouvelles orientations sur l'offre d'habitat 23
Une stratégie d'attribution intégrée comme dimension clé des projets 23
Un renouvellement de l'approche du relogement dans les projets 23

1.3. L'enjeu d'approfondir en continu des stratégies d'attribution et de relogement dans la mise en œuvre des projets 24
Des premiers retours contrastés sur les stratégies d'attribution et de relogement dans les projets du NPNRU 24
Poursuivre la déclinaison des stratégies d'attribution et de relogement dans la mise en œuvre des projets du NPNRU 27

Partie II – Approfondir et renforcer les stratégies de rééquilibrage de l'occupation du parc social dans les projets de renouvellement urbain 31

2.1 Qualifier la fonction résidentielle du quartier et identifier les marges de manœuvre pour son rééquilibrage 32
Dynamiques du marché local de l'habitat 34
Positionnement du quartier : situation et structure de l'offre de logements 37
L'occupation sociale et les dynamiques sociales à l'œuvre 42
Les pratiques de gestion des réservations, de la demande et des attributions 46

2.2 Préciser les objectifs d'évolution à court, moyen et long terme 50
Vocation résidentielle du quartier 50

2.3. Construire une stratégie de rééquilibrage de l'occupation sociale du quartier 55
Mettre à profit la phase opérationnelle du projet pour activer une diversité de volets d'actions visant à rééquilibrer l'occupation sociale 55
Articuler les deux composantes de la stratégie « habitat » : offre et attributions 58

Partie III - Rééquilibrer l'occupation du parc social par les attributions 65

3.1 Définir les objectifs d'attribution 67
Des objectifs inscrits dans une politique d'agglomération 67
Des objectifs d'attributions adaptés et évolutifs pour chaque quartier NPRU 74

3.2 Identifier et mobiliser les différents leviers d'intervention 77
Agir sur l'offre d'habitat social 80
Agir sur la demande et la commercialisation des logements 94
Agir sur les pratiques d'attribution 100

3.3 Préciser les modalités de pilotage, de suivi et d'évaluation 106
S'organiser pour piloter 106
Mettre en place des outils de suivi en continu 106
Prévoir les modalités d'évaluation de la stratégie d'attribution 106

Partie IV – Faire du relogement un levier pour la mixité sociale 109

4.1 Fixer des objectifs locaux dans une perspective de rééquilibrage et de mobilité résidentielle 111
Des cibles de relogement hors QPV et hors quartier en renouvellement urbain à fixer localement 111
Les facteurs à prendre en compte pour fixer les cibles de relogement hors QPV et hors quartier en renouvellement urbain 112
Des cibles locales de relogement à définir de manière progressive et en continu 113
Une nécessaire consolidation et un nécessaire suivi dans le temps des objectifs locaux à l'échelle intercommunale 114

4.2 Agir sur plusieurs leviers 120
Accompagner les ménages avant et après relogement 122
Repérer, élargir et adapter l'offre de relogement et ses potentialités 131
Faire évoluer les pratiques pour intégrer l'enjeu de mobilité résidentielle 142

4.3 Piloter, suivre et évaluer la stratégie de relogement 146
S'assurer des objectifs de qualité des relogements 147
Rendre compte de la mise en œuvre pour suivre au plus près les objectifs 152
Évaluer et capitaliser 152

ANNEXES 153

Références bibliographiques 154
Ouvrages et articles 154
Rapports, études et documents utiles 155
Liste des encarts sur des éclairages de notions, méthodes et aspects réglementaires 156
Liste des encarts de « retours d'expérience » de territoires 157
Compléments bibliographiques 158

1. Les points clé d'une stratégie d'attribution pour les projets du NPNRU 159

2. Les points clé d'une stratégie de relogement pour les projets du NPNRU 161

3. Les principes d'intervention du NPNRU en marché « détendu » 163

4. Les principes d'intervention du NPNRU en marché « tendu » 165

5. Aborder la question des loyers pour rééquilibrer l'occupation sociale 167

6. L'accessibilité financière du parc social francilien hors QPV et hors ex-ZUS aux demandeurs du 1er quartile 172

7. Étude des coûts locatifs des logements des organismes d'HLM et SEM au regard des ressources des locataires en France métropolitaine 174

8. Analyse des facteurs et des pratiques de discriminations dans le traitement des demandes de logements sociaux 175

9. Note du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées - avril 2012 177

10. Participants à l'atelier de capitalisation « stratégie d'attribution, de relogement et de mobilité résidentielle dans les projets du NPNRU » en 2019 à l'ANRU 178

ÉDITO

La concentration territoriale de la pauvreté à l'échelle d'une agglomération est à la fois le symptôme et le ferment de dysfonctionnements importants de notre société, comme de notre cohésion nationale. Elle résulte d'inégalités profondes et de phénomènes de repli sur soi, et génère de nouvelles inégalités et de nouvelles fractures aux conséquences actuelles et futures désastreuses pour notre tissu social. Elle a des effets négatifs puissants sur les trajectoires individuelles de réussite scolaire, d'insertion sociale et d'intégration et sur la cohésion sociale à l'échelle nationale et locale.

Le phénomène de ségrégation socio-spatiale concerne l'ensemble du territoire national. Il est visible dans les grandes métropoles en développement comme dans les plus petites agglomérations en repli démographique, dans les territoires métropolitains comme ultramarins, quel que soit le fonctionnement local du marché du logement. Phénomène puissant, il renvoie à des causalités structurelles profondes et à une multiplicité de décisions collectives et individuelles des institutions et des ménages, agrégées année après année, décennie après décennie : choix urbains, localisation et structure des logements, des services et des activités économiques, politiques d'attribution des logements sociaux, capacité des individus à choisir librement leur lieu de résidence en fonction de leurs revenus, mais aussi de l'image des quartiers et des bénéfices sociaux et résidentiels escomptés.

Dans ce contexte, plusieurs outils législatifs et opérationnels ont été mis en place et traduisent une prise de conscience nationale et des choix pertinents au niveau local. La loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000 a posé un cadre pour une meilleure répartition du parc social sur les territoires. La création de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) et le Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU) visaient à contribuer à un rééquilibrage et à redonner une attractivité résidentielle et économique à des quartiers concernés par une forte ségrégation socio-spatiale, en diminuant la part de logements à bas loyers. Depuis la loi Lamy, cette politique s'est repositionnée avec le Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU) au niveau de l'agglomération pour accroître son lien avec les stratégies globales d'habitat à cette échelle. La loi égalité et citoyenneté de 2017 a prolongé l'outillage législatif de la politique du logement au niveau intercommunal en portant une attention au rééquilibrage des attributions de logements sociaux, pour essayer d'enrayer le phénomène de concentration des attributions aux populations les plus précaires dans les quartiers les plus difficiles.

Ce nouveau cadre apporte une conviction renouvelée, de nouvelles opportunités et de nouveaux outils pour réfléchir, agir et contribuer au rééquilibrage de l'occupation sociale dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville au travers des projets de renouvellement urbain. Ces derniers apportent des leviers pour contribuer à la mixité sociale dans les quartiers en renouvellement urbain mais aussi à l'échelle intercommunale. Cet objectif de « déségrégation socio-spatiale » doit s'accompagner d'une vigilance constante pour le droit au logement et l'accès du parc social aux plus modestes, notamment dans le parc situé en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville, qui est majoritaire sur le territoire national.

L'impulsion et le pilotage des projets de renouvellement urbain à l'échelle intercommunale permettent de mieux travailler la déconcentration de l'offre locative sociale à bas loyers en la reconstituant en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville ainsi que sa diversification au sein des quartiers. Ce nouveau cadre intercommunal permet d'intégrer les orientations

de rééquilibrage de l'occupation sociale portées par les conférences intercommunales du logement et déclinées par les conventions intercommunales d'attributions dans les stratégies d'attributions et de relogement des projets de renouvellement urbain.

Parce qu'ils cherchent à agir sur des phénomènes puissants de ségrégation socio-spatiale, ces projets sont porteurs de défis politiques, techniques, culturels et organisationnels majeurs. Ils supposent de comprendre les processus de spécialisation sociale des territoires et d'analyser sur quels leviers agir pour les enrayer, compte tenu de leurs contextes et de leurs dynamiques locales : caractéristiques et structure du parc de logements, pratiques des acteurs de la gestion de la demande de logement, des réservataires du parc social et des attributions, mais aussi stratégies d'implantation et de choix résidentiel des ménages. Cela suppose de renouveler les approches et les cadres de l'action, de décloisonner et de renforcer la collaboration entre des acteurs relevant de plusieurs champs professionnels (habitat, renouvellement urbain, attributions, relogement, etc.) et porteurs d'enjeux à articuler (droit au logement, mixité sociale). Cela suppose aussi de mettre en œuvre une approche globale pour améliorer les aménités urbaines, sociales et résidentielles des quartiers (offres d'emploi, de services, scolaire et éducative, accompagnement des habitants etc.) au bénéfice des habitants d'aujourd'hui et de demain.

Compte tenu des enjeux et du nouveau cadre de l'action, l'ANRU a élaboré le présent carnet pour permettre aux acteurs en charge du pilotage et de la mise en œuvre des projets de renouvellement urbain d'envisager comment ceux-ci peuvent contribuer au rééquilibrage de l'occupation sociale et d'identifier quels leviers activer pour concevoir et décliner de manière opérationnelle les stratégies d'attribution et de relogement. La réalisation de ce carnet a été rendue possible par la mobilisation d'acteurs locaux qui ont apporté leur témoignage et que je tiens à remercier tout particulièrement.

Olivier Klein, **président de l'ANRU**
Nicolas Grivel, **directeur général de l'ANRU**

PRÉAMBULE

Contributions et remerciements

Ce carnet a été rédigé par Christophe Noyé et Fanny Lainé-Daniel, du bureau d'études Cf. Géo, Francis Rathier, du bureau d'études Bers, et Alice Collet, chargée de mission cohésion sociale et gestion urbaine à l'ANRU.

Il résulte de la contribution active d'acteurs locaux, au sein des directions de l'habitat et du renouvellement urbain des collectivités porteuses de projets de renouvellement urbain, d'organismes de logement social, des directions départementales des territoires et d'associations régionales HLM. Tous ont apporté leurs réflexions, leurs témoignages et leurs retours d'expériences dans le cadre d'un atelier de capitalisation sur les stratégies d'attributions, de relogement et de mobilité résidentielle dans les projets du Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU) organisé par l'ANRU en 2019 et d'échanges lors des FRARU (forums régionaux des acteurs du renouvellement urbain) de 2018 et 2019. Ces échanges ont bénéficié de l'apport de représentants des partenaires nationaux de l'ANRU, au sein de la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages du ministère en charge du Logement, des directions régionales d'Action Logement et de l'Union Sociale pour l'Habitat. Nous remercions les participants à l'atelier de capitalisation pour leur participation active aux travaux[1].

Nous tenons à remercier tout particulièrement les personnes qui ont contribué plus directement à la réalisation de ce carnet, au travers de leurs témoignages et retours d'expériences qui ont été essentiels pour sa structuration :

- Claire Bruhat, directrice habitat, Métropole européenne de Lille
- Virginie Chahine, responsable du service PLH, Observatoire Peuplement, direction de l'habitat, Nantes Métropole
- Nathalie Demeslay, responsable du service habitat, Marie André, cheffe de projet renouvellement urbain, Lou Tabourin, chargée de mission mixité sociale, Rennes Métropole
- Frédérique Demade-Pellorce, responsable habitat public et politique du logement, Grand Besançon
- Amélie Doré, chargée de mission politique d'équilibre territorial et Edith Frezza, chargée de mission renouvellement urbain, direction du foncier et de l'habitat, Grenoble Alpes Métropole
- Michèle Esposto, directrice habitat et renouvellement urbain et Céline Janody, responsable du pôle habitat, EPT Est Ensemble
- Maud Guerlet, cheffe de projet habitat et Florent

1. La liste des participants à l'atelier de capitalisation figure en annexe.

Paroli, directeur de projet renouvellement urbain et habitat, Grand Reims Communauté Urbaine
- Majdelil Guerda, responsable secteur logement, ville de Nanterre
- Gaëlle Henry, directrice du projet communautaire de renouvellement urbain et Élodie Capelle, directrice adjointe de l'habitat, Communauté urbaine de Dunkerque
- David Lartige, responsable du programme local de l'habitat et équilibre territorial, direction habitat et politique de la Ville, Clermont Auvergne Métropole
- Axel Lecomte, directeur de l'habitat et de la rénovation urbaine, Benjamin Berthon, responsable du service habitat logement, et Lupita Laquaine, chargée de mission CIL et politique territoriale d'attributions, EPT Plaine Commune,
- Stéphanie Luneau, directrice de l'aménagement urbain, Brest Métropole
- Céline Crucy, cheffe du service accès et amélioration de l'habitat et Karl Marot, chef de projet habitat, CU Grand Paris et Oise (GPS&O)
- Julien Peron, chef du service renouvellement urbain, Aix Marseille Provence Métropole
- Mathieu Percheminier, responsable du renouvellement urbain, et Morgane Théau, cheffe de projet adjointe renouvellement urbain, CA du Grand Avignon
- Véronique Pierre, directrice du renouvellement urbain, CA Valenciennes Métropole
- Nathalie Quintart, cheffe de projet rénovation urbaine à la direction de l'aménagement et de la politique de la ville, CA Creil Sud Oise
- Manon Ribaut, chargée de mission rénovation urbaine, direction habitat et rénovation urbaine, CA Pau Béarn Pyrénées
- Isaline Terebesz, chargée de mission rénovation Urbaine, CA de Châlons-en-Champagne
- Benoît Pillorger, responsable du centre d'activité habitat-projets urbains, direction urbanisme-habitat-projets urbains, CU Grand Poitiers
- Guillaume Valade, directeur de l'habitat et Cédric Jalouneix, chargé de mission mixité sociale à la direction de l'habitat, CA Limoges métropole
- Claire Vancauwemberge, chargée de mission habitat et renouvellement urbain, direction départementale des Territoires du Rhône
- Clément Belliard, chargé d'études parc social, DRIHL
- Edith Bordes, directrice de service, direction de la clientèle, Habitat Sud Atlantique
- Pedro Fernandez, directeur habitants à la SIA Habitat
- Eddy Flamant, directeur adjoint de la gestion immobilière, Oise habitat
- Sébastien Garat, directeur du patrimoine, Brest métropole Habitat
- Cécile Monnerais, cheffe de projet renouvellement urbain, Archipel Habitat
- Cédric Prodhomme, responsable réhabilitation, renouvellement urbain-aménagement, direction habitat et développement des territoires, Assemblia (anciennement Logidôme)
- Adeline Bombezin et Thibault Hatton, chefs de projet à l'Association des Organismes HLM de la région Île-de-France (AORIF)
- Julie Druetz, chargée de mission à l'association ABC HLM, inter-bailleurs métropolitain et rhodanien
- Jean-Luc Vandestienne, responsable du pôle politiques sociales à l'UR HLM Hauts-de-France
- Carole Boudong, bureau d'études Colline, directrice

Nous remercions Odile Dubois-Joye, responsable du pôle d'appui aux projets et aux programmes opérationnel et réglementaire, et Damien Kacza, chargé de mission territoriale à l'ANRU, pour leur appui et leurs conseils tout au long de ces travaux, ainsi que Christophe Bourgois, chargé de mission prospective à l'ANRU, François-Xavier Chopin et Alexandra Attigui de la DHUP, Sophie Angotti et Delphine Baudet-Collinet de l'Union Sociale pour l'Habitat, Sabrina Abdi, Mégane Aussedat et Matthieu Barthelemy de l'ANCT, et Naguib Baaziz, d'Action Logement, pour leurs relectures attentives.

À qui est destiné ce carnet ? Quel est son objectif ?

Ce carnet est destiné aux acteurs du renouvellement urbain et des politiques de l'habitat exerçant au sein des collectivités locales (EPCI porteurs de projets de renouvellement urbain, communes réservataires de logements), des organismes de logement social, des services de l'État en DDT(M) et DDCS(PP) et des directions régionales d'Action Logement.

Il capitalise des retours d'expérience et des méthodes opérationnelles d'acteurs locaux et nationaux, ainsi que l'apport d'experts des politiques sociales de l'habitat, pour éclairer la question du rééquilibrage

de l'occupation sociale du parc social et de la mixité sociale. Plus particulièrement, il cherche à montrer comment les projets de renouvellement urbain peuvent y contribuer au travers de leurs stratégies d'attributions et de relogement.

La conception et la mise en œuvre des stratégies d'attributions des logements sociaux et de relogement (issus du parc social et du parc privé) des projets de renouvellement urbain dans un objectif de rééquilibrage de l'occupation sociale constituent un changement majeur d'approche. Aussi ce carnet vise-t-il à aider les acteurs du renouvellement urbain et de l'habitat à valoriser et mettre en œuvre la complémentarité de leurs actions dans les projets de renouvellement urbain.

Vocation et champs

Le carnet précise les enjeux du rééquilibrage de l'occupation sociale du parc social et de la mixité sociale[2] à l'échelle des quartiers prioritaires et de l'intercommunalité, portée par les stratégies d'attributions et de relogement des projets de renouvellement urbain.

L'intérêt porté à l'occupation sociale résulte du fait qu'elle est un des facteurs déterminants des dynamiques sociales du quartier. Elle renvoie aux caractéristiques socio-économiques et démographiques des habitants qui peuplent le parc de logements sociaux. Sur le parc social, elle est la résultante de l'offre de logement, des politiques d'attributions et des aménités urbaines du quartier et des stratégies résidentielles des ménages (mobilités, refus des propositions d'attributions, etc.).

Les attributions de logements locatifs sociaux s'opèrent sur les immeubles du parc social au moment de leur mise en service et au fur et à mesure de leur libération (rotation). Elles peuvent être réalisées à destination de nouveaux ménages (primo-demandeurs), de ménages qui résident déjà dans le parc social (demandeurs de mutation) et de ménages relogés du fait d'opérations de démolition ou de restructuration lourde menées sur le parc social et le parc privé dans le cadre de projets de renouvellement urbain, d'opérations de requalification de copropriétés dégradées (ORCOD) et d'actions sur l'offre d'habitat (traitement de l'habitat insalubre, changement d'usage, vente, etc.).

Pour aider à la mise en œuvre de ces stratégies, le carnet partage des approches méthodologiques et identifie des leviers opérationnels relatifs au parc social. Il ne traite pas spécifiquement des autres conditions indispensables au rééquilibrage de l'occupation sociale des quartiers comme : la déconcentration de logements sociaux, leur restructuration, leur redéploiement (reconstitution) à l'échelle de l'intercommunalité, la diversification, l'intervention sur le parc privé existant, etc., ou bien encore l'ensemble des politiques locales de transport et de mobilité, d'emploi et de développement économique, éducatives et scolaires, de gestion et de sûreté urbaine, etc. Ces dimensions relèvent de champs et de logiques d'action particuliers. Le carnet rappelle toutefois la nécessité d'aborder ces dimensions dans la conception et dans la mise en œuvre des projets de renouvellement urbain, en articulation avec les stratégies attributions et relogement.

Enfin, le relogement n'est pas approché dans toutes ses dimensions réglementaires, sociales et opérationnelles. Il est envisagé essentiellement au regard de sa contribution au rééquilibrage de l'occupation sociale et à la mixité sociale dans le quartier et à l'échelle intercommunale[3]. De même, la mobilité résidentielle est essentiellement abordée dans une perspective de rééquilibrage de l'occupation sociale.

Comment a-t-il été élaboré ?

Ce carnet a été élaboré à partir d'un atelier de capitalisation organisé par l'ANRU et de témoignages recueillis lors des FRARU[4]. L'atelier visait à partager

2. Le rééquilibrage de l'occupation sociale à l'échelle intercommunale peut être entendu comme un ensemble d'actions visant à rapprocher les profils des occupants du parc social d'un quartier de la moyenne de l'occupation sociale.
3. Pour une approche plus large du relogement et des attentes de l'ANRU voir : « Le relogement dans les projets du NPNRU, guide à l'attention des porteurs de projets, des maîtres d'ouvrage et des DDT(M) », ANRU, novembre 2019. « Relogement et renouvellement urbain », *Repères* n° 48, Les Cahiers de l'USH, mars 2018.

les enjeux et stabiliser des repères communs entre l'ANRU et les territoires (porteurs de projets de renouvellement urbain et leurs partenaires) pour concevoir, élaborer et mettre en œuvre des stratégies d'attributions et de relogement contribuant au rééquilibrage et à la mixité sociale dans les quartiers en NPNRU.

L'atelier a permis d'échanger sur les enjeux, les méthodes et les leviers, mais aussi sur les difficultés, les freins et les incertitudes pesant sur les stratégies attributions et relogement et sur les pistes d'expérimentations possibles pour les lever. Il a également croisé les points clés et attendus de l'Agence sur les stratégies relogement et attributions des projets du NPNRU et leur appropriation et mise en œuvre par les Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) porteurs de ces projets et leurs partenaires locaux.

Organisation et entrées de lecture

Le carnet propose :
→ en première partie, un éclairage sur pourquoi et comment l'enjeu de rééquilibrage de l'occupation sociale se pose dans le NPNRU et comment les premiers constats issus des projets incitent à approfondir et à renforcer les stratégies d'attributions et de relogement dans la conception et la mise en œuvre des projets ;

→ en deuxième partie, une analyse de comment approfondir et renforcer les politiques de rééquilibrage de l'occupation du parc social dans la mise en œuvre opérationnelle des projets, sur leurs volets stratégies attributions et relogement ;

→ en troisième partie, des repères et éléments de méthode pour rééquilibrer l'occupation du parc social par les attributions : comment définir des objectifs d'attributions, quels leviers mettre en œuvre et comment piloter, suivre et évaluer ces stratégies ?

→ en quatrième partie, des repères et éléments de méthode pour que le relogement soit un levier de la mixité sociale : comment définir des objectifs de relogement, quels moyens activer et comment piloter, suivre et évaluer ces stratégies ?

Ce carnet peut être abordé de manière globale pour appréhender les enjeux et la façon dont les projets de renouvellement urbain peuvent contribuer au rééquilibrage de l'occupation sociale, en particulier au travers d'une stratégie habitat articulant interventions sur l'offre et sur les attributions (parties I et II). Il peut aussi être consulté de manière plus ciblée pour saisir comment les stratégies d'attributions (partie III) et de relogement (partie IV) peuvent contribuer au rééquilibrage et à la mixité sociale et quels peuvent être les leviers de ces stratégies et les pratiques des acteurs.

Enfin, le carnet propose des schémas et des encarts dont la liste est précisée en annexe :
→ une quarantaine de « retours d'expériences » d'acteurs locaux engagés dans des projets de renouvellement urbain ;
→ Des éclairages sur des notions, méthodes et éléments réglementaires ;
→ Des compléments bibliographiques en annexe.

4. Les séances de capitalisation se sont tenues le 24 mai 2019 (construction d'une approche globale et intégrée du rééquilibrage et la composition sociale des quartiers en NPRU), le 20 septembre 2019 (le rééquilibrage de l'occupation sociale par les attributions dans les secteurs en marché détendu), le 18 octobre 2019 (le rééquilibrage de l'occupation sociale par les attributions dans les secteurs en marché tendu) et le 15 novembre 2019 (le relogement en NPNRU).

EN SYNTHÈSE, les points clés du carnet

Rééquilibrage de l'occupation sociale et mixité sociale : enjeux continus des projets de rénovation urbaine (PRU)

Le rééquilibrage territorial de l'occupation sociale et la mixité sociale sont des enjeux fondamentaux de la rénovation urbaine, qui traversent les programmes (PNRU et NPNRU) mis en œuvre par l'ANRU. Ils cherchent à enrayer les processus conduisant à la concentration spatiale de ménages à faibles ressources sur certains territoires, les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). **Ces phénomènes de spécialisation socio-spatiale s'accompagnent de contraintes durables pour leurs habitants**, pour qui les impacts négatifs sont avérés dans plusieurs domaines (réussite scolaire, insertion professionnelle et sociale, emploi, etc.) et ne sont que partiellement compensés par les dynamiques sociales et les solidarités locales. Les écarts de revenus entre les habitants des QPV et les habitants du reste de l'agglomération illustrent les processus de ségrégation socio-spatiale et de fragmentation, qui peuvent pénaliser les habitants de ces quartiers dans leur insertion globale et favoriser des processus de replis individuels ou collectifs, qui constituent des défis pour la cohésion sociale locale et nationale. **L'enjeu du rééquilibrage territorial est d'autant plus fort que la fragilité de l'occupation sociale des QPV tend à s'accroître** avec la précarisation économique des ménages logés dans le parc social à l'échelle nationale.

Les conditions du rééquilibrage et de la mixité sociale : l'approche globale et intégrée des projets

Contribuer au rééquilibrage et à la mixité sociale suppose tout d'abord de préciser la **vocation du quartier** (au sens de ses fonctions urbaines au sein du territoire dans lequel il s'inscrit : métropole ou agglomération), mais surtout de définir la **fonction résidentielle** du parc de logements (social et privé), qui exprime la transformation attendue du « profil social » du quartier.

Constituant une première étape, la définition de la fonction résidentielle d'un quartier en Nouveau Programme de Renouvellement Urbain (NPRU) implique d'appréhender, dans leur interdépendance et complémentarité, différentes dimensions comme : les dynamiques du marché local de l'habitat ; le positionnement du quartier dans son environnement résultant autant de sa localisation géographique dans la ville que de son image ; l'occupation sociale et les dynamiques sociales à l'œuvre ; les pratiques de gestion de la demande et des attributions.

Les perspectives d'évolution du profil social du quartier étant fixées, **contribuer au rééquilibrage et à la mixité sociale suppose d'articuler différentes politiques sectorielles qui participent de l'attractivité des territoires, des mobilités résidentielles et du peuplement à l'échelle intercommunale :** politiques de l'habitat (offre et attributions), politiques de développement économique et de l'emploi, politiques de mobilité et de transport, éducatives et scolaires, de santé, gestion et sûreté urbaine, etc.

Dans le cadre des contrats de ville, les projets de renouvellement urbain cherchent à articuler ces politiques dans les quartiers concernés par une approche globale et intégrée qui soit à chaque fois adaptée à leurs contextes, c'est-à-dire appréhendés à travers les spécificités des problèmes à traiter (nature et intensité) et tirant parti de leurs potentiels de renouvellement

et de développement. Parmi ces politiques, la stratégie habitat dans son double volet de l'offre et des attributions s'agissant du parc social occupe une place particulière.

Une ambition de rééquilibrage qui impacte les politiques de l'habitat et les projets de renouvellement urbain

La stratégie habitat du NPNRU intervient sur l'offre de logements, mais agit également sur les attributions et les relogements, qui constituent désormais des volets à part entière des projets. Cette évolution s'inscrit dans la réforme des attributions initiée par les lois ALUR et Lamy de 2014 : les projets du NPNRU contribuent aux orientations[5] de rééquilibrage des Conférences Intercommunales du Logement (CIL) pour lutter contre la spécialisation socio-spatiale et contribuer à la mixité sociale. Elle s'ancre également dans le bilan du volet habitat du PNRU, qui a essentiellement soutenu des interventions sur l'offre de logements et dans lequel l'attention au rééquilibrage de l'occupation sociale a essentiellement concerné les premières attributions dans les immeubles sociaux neufs livrés au titre de la reconstitution[6].

Dans le NPNRU, la préoccupation liée aux attributions est désormais étendue aux attributions dans l'ensemble du parc social existant, requalifié ou non, et s'inscrit dans des objectifs de rééquilibrage plus globaux à l'échelle intercommunale. Les interventions sur le parc social doivent s'accompagner d'actions sur les attributions, pour faire évoluer les profils des ménages en cohérence avec le rééquilibrage attendu de l'occupation sociale du quartier.

La stratégie habitat met en regard la fonction résidentielle des quartiers et les actions sur :
→ l'offre : déconcentration et requalification du parc social, diversification de l'offre de logement (statuts, typologies, formes), etc.
→ les attributions : gestion de la demande et des demandeurs, commercialisation, gestion des attributions à mesure des rotations et du relogement, ainsi que l'accompagnement des ménages.

Une ambition de rééquilibrage à intégrer et à décliner dans la conception et la mise en œuvre des PRU

L'ambition de rééquilibrage de l'occupation sociale est à penser dès la conception du projet de renouvellement urbain à travers la définition de la vocation résidentielle du quartier, mais elle **se précise tout au long de sa mise en œuvre opérationnelle**. Elle se décline sur le plan territorial – quartier(s), sous-ensembles, résidences, etc. – et temporel au fur et à mesure des interventions sur l'offre de logements et de la transformation du quartier. Elle suppose de :
→ réinterroger et préciser le projet de renouvellement urbain et ses interventions en matière d'habitat (offre et attributions) au regard des objectifs qu'il porte pour l'évolution sociale du quartier ;
→ définir et préciser ces objectifs le cas échéant, compte tenu des évolutions et des dynamiques de marché de l'habitat ;
→ ajuster, développer les stratégies et les interventions sur l'offre et sur les attributions tout au long de la mise en œuvre des projets pour mieux répondre à cette ambition.

Une ambition de rééquilibrage qui nécessite de piloter une stratégie d'attributions dans les PRU

Piloter une stratégie d'attributions implique de définir des objectifs, mettre en œuvre des leviers d'intervention et des modalités de suivi et d'évaluation. La stratégie d'attributions concerne une diversité d'acteurs au sein de l'intercommunalité en charge du pilotage des orientations d'attributions, des bailleurs en charge de leur gestion et des réservataires (collectivités locales, Action Logement, État, etc.) en charge de l'orientation des demandeurs. Elle suppose de renforcer la transversalité sur le développement de l'offre, sa commercialisation et sa gestion.

5. Ces orientations sont traduites en objectifs dans les documents-cadres des CIL et en engagements dans les Conventions intercommunales d'attribution (CIA).
6. Voir « Politiques de peuplement et logement social, premiers effets de la rénovation urbaine », CES de l'ANRU, La Documentation française, 2013.

Tout en intégrant les dispositions réglementaires[7], les objectifs d'attributions peuvent être adaptés en fonction du diagnostic du fonctionnement et de l'occupation du parc social des quartiers et établis à l'échelle intercommunale pour proposer des perspectives de rééquilibrage à la fois réalistes et ambitieuses dans les quartiers en renouvellement urbain. Il s'agit de proposer des objectifs d'attributions (cibles et critères) adaptés et territorialisés pour le quartier et ses sous-ensembles résidentiels, compte tenu de la situation initiale et des leviers offerts par le projet, notamment les interventions sur l'offre de logements.

La stratégie d'attributions est définie à partir de la trajectoire de rééquilibrage attendue et des objectifs d'attributions et est mise en œuvre grâce à des leviers qui relèvent de trois principaux champs :
→ actions sur l'offre de logements pour en améliorer l'attractivité pour les publics cibles : programmation des typologies, niveaux de loyers, d'équipements et de services, qualité de service au moment de la mise en location, adaptation des conditions de location, etc. ;
→ gestion de la demande de logement et commercialisation pour élargir et diversifier le vivier des demandeurs : travail en amont avec les réservataires, valorisation des qualités résidentielles du quartier et démarches proactives auprès des prospects potentiels (location active par exemple) ;
→ pratiques d'attributions : négociation avec les réservataires, adaptation des critères de sélection des candidats et du rapprochement offre/demande dans les quartiers en renouvellement urbain, prise en compte des objectifs d'attributions dans les décisions d'attributions des commissions d'attribution des logements et d'examen de l'occupation de logements (CALEOL), accompagnement des ménages à l'installation dans leur nouveau logement et environnement, etc.

Piloter une stratégie d'attributions implique d'instaurer le suivi et l'évaluation des objectifs et des moyens proposés, afin d'être en mesure d'analyser leurs effets, de les réinterroger ou de les approfondir. Cela requiert de partager l'analyse de l'occupation sociale en continu à l'échelle intercommunale, dans les quartiers et leurs sous-ensembles. Le suivi est d'autant plus essentiel que les stratégies d'attributions s'inscrivent dans un temps long, se mettent en œuvre au fur et à mesure de la libération des logements et supposent de faire évoluer les pratiques des acteurs. Ce suivi nécessite une ingénierie et des outils de suivi dédiés et partagés entre acteurs.

Une ambition qui suppose une stratégie de relogement dans une perspective de mobilité

Le relogement rendu nécessaire par les opérations de renouvellement urbain doit répondre à un parcours de qualité pour les ménages concernés, contraints à la mobilité. La prise en compte de leurs besoins et de leurs souhaits est essentielle dans la recherche de leur offre de relogement, ainsi que dans l'accompagnement réalisé pour inscrire le parcours de relogement dans un parcours d'insertion plus globale. Tout en apportant aux ménages des parcours résidentiels de qualité, le relogement peut contribuer à leur mobilité résidentielle, au rééquilibrage de l'occupation sociale et à la mixité sociale. Cela requiert de construire une stratégie intercommunale de relogement permettant d'appréhender les besoins résidentiels des ménages pour être en capacité d'élargir leurs parcours de relogement possibles et leurs choix résidentiels.

Cette stratégie s'élabore et se pilote au travers d'objectifs locaux[8] et de leviers d'action pour favoriser les mobilités résidentielles des ménages relogés dans les pratiques des acteurs : accompagnement des ménages, mobilisation de l'offre de relogement à l'échelle intercommunale, procédures d'attributions.

7. Objectifs d'attributions hors/en QPV selon les quartiles de ressources introduites par la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, aux publics prioritaires.
8. Au titre des objectifs locaux de qualité du relogement des projets de renouvellement urbain, l'ANRU attend la fixation de cibles locales de relogement hors QPV et hors quartiers en renouvellement urbain qui constituent des critères de mobilité. D'autres critères locaux de mobilité peuvent être proposés en fonction des contextes (rapprochement domicile/travail, etc.). L'accès au parc neuf ou récent et de qualité que l'ANRU propose de faciliter au travers d'une indemnité « minoration de loyer, nouvelle pour le NPNRU contribuant également à la mobilité.

PARTIE I
L'enjeu du rééquilibrage de l'occupation sociale dans le NPNRU

Le rééquilibrage de l'occupation sociale de quartiers fortement marqués par la concentration de logements sociaux et une occupation sociale précaire est un **enjeu qui traverse le premier programme de rénovation urbaine** (PNRU) **et le second de renouvellement urbain** (NPNRU). S'il est marqué par des éléments de continuité, le PNRU connaît des **inflexions majeures**, **dans les principes de conception de l'action et des leviers à activer**, liées aux éléments de bilan, à la réforme des attributions engagée en 2014 et aux nouvelles orientations du NPNRU.

Dans le NPNRU, **le rééquilibrage de l'occupation sociale du quartier est recherché en mobilisant la politique locale** de l'habitat (« offre » et « attributions ») et les politiques contribuant à l'attractivité des quartiers et à l'accompagnement des ménages. En définitive, trois leviers principaux sont à mobiliser et à articuler dans la conception et la mise en œuvre des projets de renouvellement urbain :

→ Levier de l'offre de logements
Il s'agit de réduire la proportion de logements sociaux présents dans le quartier (déconcentration) à travers leur démolition, leur reconstitution en dehors du quartier et le développement d'une offre de logements diversifiée neuve, et d'autre part d'améliorer significativement le parc social maintenu par des opérations de requalification et de résidentialisation ambitieuses.

→ Levier des attributions et de la mobilité résidentielle (mutations et relogements)
Il s'agit de travailler les attributions et les mutations dans le parc social maintenu sur le quartier, notamment à la faveur de sa requalification, les relogements rendus nécessaires par les opérations sur le parc social et privé, mais aussi plus largement la mobilité résidentielle sur la durée.

→ Leviers des politiques contribuant à l'attractivité des quartiers et à l'accompagnement des ménages
Il s'agit de mobiliser concomitamment les politiques et l'offre de services en matière de transports, d'emploi, d'insertion professionnelle, de scolarité et d'éducation, de gestion et de sûreté urbaines, de commerces, etc. Ces dimensions ont une incidence sur l'attractivité du quartier, sa capacité à proposer un parcours ascendant et un accompagnement aux plus fragiles, et sur les mobilités résidentielles des ménages à destination et issus du quartier.

Chacun de ces leviers vise une évolution des mobilités résidentielles pour qu'elles ne soient plus sources de spécialisation socio-spatiale pour le quartier et de fragilisation pour les ménages qui y résident. Plus particulièrement, les leviers « offre » et « attributions » ont vocation à favoriser l'arrivée dans le quartier d'une population plus insérée économiquement et à proposer une offre résidentielle à des ménages issus du quartier et en recherche de mobilité. Ils visent également à faciliter l'accès des ménages les plus fragiles économiquement au parc social situé en dehors du quartier, et plus largement en dehors des QPV, tout en s'assurant de la qualité de leur accompagnement. Enfin, à côté des dynamiques du marché de l'habitat et d'attractivité du parc de logements, la prise en considération des pratiques des différents acteurs et des organisations qui interviennent dans la mise en œuvre des politiques d'attributions est nécessaire. Ces acteurs relèvent des organismes de logement social en charge de la gestion des attributions, des réservataires en charge de l'orientation des candidats et des collectivités en charge des politiques d'attributions.

1.1 Du bilan du PNRU à la réforme des attributions

La « mixité sociale » et le rééquilibrage de l'occupation sociale comme objectifs essentiels des projets de renouvellement urbain (PRU)

Le rééquilibrage de l'occupation sociale nécessite une reconnaissance et une objectivation des logiques ségrégatives dans les QPV et de leurs conséquences négatives pour les habitants.

Depuis la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, la réforme des attributions propose une définition de la mixité sociale au travers des critères de ressources économiques des ménages. Il convient :
→ d'apprécier localement les critères de mixité sociale et d'analyser comment elle peut être qualifiée à partir des caractéristiques de l'occupation sociale du quartier et de son environnement ;

→ de situer les perspectives d'évolution au regard des marges de manœuvre offertes par le projet de renouvellement urbain ;
→ de se donner des objectifs et leviers de rééquilibrage territorialisés et adaptés au contexte.
La « mixité sociale » peut être recherchée à différentes échelles du quartier et de son environnement – celle de l'immeuble, de la résidence, des espaces et équipements publics, en premier lieu les équipements scolaires. Elle peut renvoyer à une plus grande fluidité des parcours et de la mobilité résidentiels pour lutter contre le sentiment d'assignation à résidence et ouvrir le « droit à la ville ».

La recherche d'une plus grande mixité sociale implique un changement d'approche des projets de renouvellement urbain de la part des porteurs de projet et de leurs partenaires. Dans cette perspective, il est nécessaire d'expliciter en quoi et à quelles conditions la stratégie sur l'offre de logements, les attributions et le relogement et plus largement l'ensemble des interventions du projet contribuent au rééquilibrage de l'occupation sociale et à la mixité sociale.

La mixité sociale : une visée continue entre PNRU et NPNRU, régulièrement questionnée et réaffirmée

Objectif central du renouvellement urbain et visée générale des politiques publiques du logement et de la ville, la mixité sociale constitue depuis de nombreuses années un objet suscitant articles, colloques, points de vue divers de chercheurs et autres acteurs du logement et de la ville. Le recensement des recherches ou articles sur le sujet met en évidence l'abondance de la production écrite qui s'y rapporte, mais aussi la diversité des points de vue développés révélant alors ce qui peut être décrit comme « une césure entre chercheurs et décideurs ».

Envisagée pour contrer les logiques ségrégatives dans l'espace résidentiel et urbain, la mixité sociale fait tout d'abord débat quant à sa pertinence.

Lorsque la mixité sociale est questionnée, c'est principalement au regard de ses effets attendus, en particulier le renforcement de la cohésion sociale et des risques de discriminations dont elle est porteuse. Les critiques trouvent leur origine dans le regard des sciences humaines sur les effets déstructurants de la rénovation urbaine des quartiers anciens menée dans les années 1950-1960 ou des opérations de résorption des taudis ou bidonvilles (Coing, 1971). Sont relevés les effets de délitement des solidarités sociales des classes populaires générés par ces interventions. Celles-ci font disparaître un mode de vie populaire avec ses solidarités, sa sociabilité et le sentiment d'appartenance à un quartier identifié par sa singularité dans la ville. Loin d'être un espace désorganisé et anomique, le quartier populaire est révélé et valorisé symboliquement ; son homogénéité sociale et spatiale est considérée comme une condition de son existence, relativisant du même coup la pertinence d'une « déségrégation » d'une telle entité dans la ville. Cette approche s'inscrit à la suite des travaux menés dans les années 1930 aux États-Unis par l'École de Chicago, qui ont montré qu'une certaine homogénéité sociale et ethnique peut constituer un point d'appui pour les populations migrantes, celles-ci trouvant dans des quartiers « spécialisés » les ressources sociales et culturelles facilitant leur intégration progressive dans la ville. Ces quartiers fonctionnent comme des sas d'entrée dans la ville et favorisent l'amorce d'un processus d'intégration sociale. Cette approche critique trouve des prolongements dans la mise en évidence des effets contreproductifs de situations de mixité sociale « imposée », comme dans les grands ensembles (Chamboredon/Lemaire, 1970). Ces travaux révèlent que, loin de constituer les « creusets d'une nouvelle culture urbaine » transcendant les différenciations sociales, ces quartiers connaissent une cohabitation conflictuelle entre des modes

de vie opposés. Ils soulignent que la proximité spatiale ne saurait à elle seule fonder une proximité sociale du fait de l'hétérogénéité des trajectoires résidentielles et des valeurs des habitants en présence.

Un deuxième axe de critique de la mixité sociale porte sur les effets discriminants de politiques de peuplement conduites dès les années 1970, dans un contexte où la composition sociale des quartiers d'habitat social tendait à se paupériser. Ces démarches sont critiquées pour leur double effet : limitation de l'accès au logement social pour les ménages immigrés et plus globalement défavorisés, concentration socio-spatiale de ces ménages dans des quartiers qui deviennent progressivement stigmatisés tout comme les familles qui y vivent (Toubon, 2000/Lelevrier, 2003). Les critiques portent aussi sur l'absence de définition de la mixité dans les textes législatifs et d'absence d'encadrement de sa mise en œuvre au niveau local, qui peut donner lieu à des pratiques discriminatoires (Simon, 2003 : Le logement social en France et la gestion des « populations à risque »).

À ces approches critiques de la mixité sociale, on peut opposer des travaux qui, à l'inverse, démontrent que les logiques ségrégatives et la concentration des situations de précarité sont une cause importante de dysfonctionnements qui impactent l'insertion des individus et d'affaiblissement de la cohésion sociale (Lefevre, 1968). La ségrégation est considérée comme problématique, moins parce qu'elle génère une concentration de ménages précaires et d'origine étrangère, dont le ghetto constitue la figure la plus emblématique, que parce que cette concentration accentue la précarité et génère une plus grande difficulté pour les populations à s'extraire de leur situation de pauvreté, à accéder à un emploi, à permettre un parcours scolaire réussi à leurs enfants etc. C'est en réponse à cette situation d'exclusion économique et sociale, à cette « trappe de pauvreté », que la mixité sociale est envisagée comme une perspective nécessaire et donc pertinente. La mixité sociale est une façon d'encourager l'intégration des habitants dans la ville et d'améliorer les contextes sociaux et résidentiels, qui ont une incidence sur leur insertion sociale, professionnelle et économique.

Cette approche s'est fortement développée ces dernières années à travers de travaux portant sur ce qu'il est convenu d'appeler les « effets de quartiers ». Depuis le début des années 1990, ces travaux portant sur la ségrégation socio-spatiale *(spatial mismatch)* révèlent les effets « d'éloignement » liées aux recompositions spatiales des métropoles. Initiée par Wilson (*Les Oubliés de l'Amérique,* 1987), cette approche avance l'hypothèse selon laquelle la concentration durable de ménages précarisés dans certains quartiers aurait pour effet de renforcer les effets négatifs de la pauvreté sur les destins sociaux des individus et des ménages.

En France, une série de recherches ont aussi été menées sur le sujet. Elles ont montré des effets discriminants d'une concentration des ménages précaires dans l'accès à l'emploi (Fitoussi, 2004, Pan Ké Shon, 1999, ONZUS, 2003), l'intensité et la durée du chômage (Dujardin, Goffette-Nagot, 2009), la réussite scolaire (Goux, Maurin, 2007), la mobilité résidentielle (Vignal, 2003) et les niveaux de rémunération (Rathelot, 2010). Si le lieu de résidence n'est pas le seul facteur en cause, il peut néanmoins contribuer aux difficultés rencontrées par les habitants des quartiers.

Parallèlement, des opérations de testing ont révélé des discriminations liées au lieu de résidence. Si ces travaux démontrent des effets d'accentuation des fragilités sociales par le lieu de résidence, ils ne contredisent pas les tenants du « quartier ressource », les deux processus pouvant tout à fait cohabiter. De même, si la proximité spatiale n'induit pas nécessairement de proximité sociale, elle produit toutefois des effets qui ne procèdent pas de l'émulation directe, mais d'autres effets indirects liés aux normes, attitudes, ressources ou synergies positives qui ont une incidence sur la réussite scolaire et sociale (Lagrange, 2010). C'est donc principalement sur la nature des

politiques publiques à mener que se focalise le débat : mettre en place des dispositifs de discrimination positive afin de compenser au niveau individuel les effets de la ségrégation socio-résidentielle, renforcer les péréquations et l'investissement public en direction des secteurs les plus défavorisés, requalifier et diversifier les quartiers pour agir sur des causes structurelles comme la concentration de logements à vocation très sociale… Ces débats peuvent être résumés par une opposition entre des politiques qui visent à améliorer la situation des habitants *(people)*, de celles qui visent d'abord des territoires *(place)*. L'approche française est souvent considérée comme privilégiant la seconde orientation. Elle est opposée aux actions menées, par exemple, aux États-Unis ou au Royaume-Uni *(« Move to opportunity », « New deal for communities »)* qui favorisent des actions ciblant les ménages : aide à la mobilité, développement social… Il est toutefois difficile de considérer les interventions « à la française » comme ne traitant que les « territoires » car celles-ci s'inscrivent dans un contexte avec un système d'aide sociale (allocations familiales, chômage, revenu minimum, aide au logement, …) sans commune mesure avec les systèmes anglo-saxons. On peut aussi avancer qu'une intervention sur l'habitat a des impacts sur le cadre de vie et bénéficie de manière directe et indirecte aux occupants des quartiers, chez qui elle peut enclencher un processus de remobilisation et d'évolution de la relation aux institutions (Allen, Bonetti, 2018).

La recherche d'un relogement en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville n'est pas sans analogie avec les expériences américaines *(« Move to opportunity »)* qui visent à faciliter le déménagement de ménages précaires vers des quartiers plus favorisés. De fait, Il apparaît de plus en plus difficile de réduire les politiques publiques à une dichotomie *place/people* pour privilégier une approche combinant différentes modalités d'intervention (Behar, 2011). La plus forte articulation des politiques de la ville et des politiques de renouvellement urbain recherchée en France témoigne sans doute de cette évolution dans un contexte où les objectifs de mixité sociale restent largement approuvés tant par les élus que par les acteurs de terrain (Lelevrier, 2019), et assez généralement par les habitants eux-mêmes.

Des effets en demi-teinte du PNRU sur l'occupation sociale des quartiers

Le PNRU a permis l'engagement à l'échelle nationale d'une vaste transformation sociale et urbaine des quartiers prioritaires de la politique de la ville, pour l'essentiel à forte dominante d'habitat social. **Les premiers éléments de bilan, encore partiels, restent toutefois mitigés concernant ses effets sur les mobilités résidentielles et sur l'évolution de l'occupation sociale de ces quartiers**, qui s'avère plus limitée que souhaitée[9].

L'évolution de l'occupation sociale se heurte en effet à des phénomènes structurels puissants qui impliquent un effort soutenu dans le temps

→ Des démolitions et une diversification de l'habitat d'ampleur variable, une reconstitution pour partie sur site

L'ampleur des démolitions de logements sociaux, largement mise en œuvre dans les projets, s'est révélée variable selon les quartiers : 17 % de démolitions en moyenne[10]. La part de logements

9. Les éléments de bilan s'appuient sur plusieurs ouvrages et études : « Politiques de peuplement et logement social, premiers effets de la rénovation urbaine », CES de l'ANRU, La Documentation française, 2013. « Étude des effets de la rénovation urbaine sur l'évolution du bâti et du peuplement dans les quartiers ciblés entre 2004 et 2013 », Nina Guyon, Sciences-Po Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques et National University of Singapore, 2016. « La rénovation urbaine dix ans après son lancement : premiers effets sur l'offre d'habitat et la mixité sociale », ONPV, rapport annuel 2016. « Relogement, insertion et gestion urbaine de proximité, les chiffres au 31/12/2016 », PNRU, ANRU, juillet 2017.
10. Le taux de démolition des logements sociaux dans les quartiers à dominante de logements sociaux du PNRU est de 17 % en moyenne de l'ensemble des logements des quartiers (cf. données actualisées de bilan de la diversification dans les PNRU, source ANRU).

sociaux a globalement diminué, mais dans des proportions qui restent faibles, compte tenu du poids du parc social dans ces quartiers, d'une majorité de reconstitution des logements sociaux sur site et de difficultés pour mener à bien la diversification de l'offre. Ces opérations n'ont que partiellement contribué à renouveler l'occupation sociale des quartiers, les premières ayant été en partie mobilisées pour les relogements et les secondes pour offrir des parcours résidentiels aux ménages des quartiers.

→ Une absence d'intégration des attributions à la stratégie d'ensemble du projet

Dans les quartiers concernés par les projets, les attributions dans le parc social maintenu, requalifié ou non, n'ont pas été pensées comme contribuant au rééquilibrage de l'occupation sociale recherchée. L'évolution du profil des nouveaux occupants du parc social maintenu a été globalement envisagée comme la résultante d'un effet « mécanique » attendu de l'amélioration de l'offre via la réhabilitation et la requalification du cadre de vie, plutôt que la résultante d'une stratégie spécifique en matière d'attribution à définir et mettre en œuvre.

Seul le parc social neuf reconstitué a fait l'objet d'une attention particulière aux attributions, au moins lors de leur livraison. L'objectif était généralement d'arbitrer entre besoins d'accueil des ménages relogés et besoins de logement de ménages extérieurs au quartier, dans une recherche de « mixité ». Les retours d'expérience montrent que les acteurs locaux ont souvent peiné à maintenir dans la durée l'attention aux attributions et que cet objectif de mixité s'est progressivement étiolé, compte tenu des effets « structurels » lié à la fonction résidentielle du parc social, mais aussi d'une perception des quartiers encore marqués par leur image très sociale.

→ Des relogements davantage conduits dans une perspective de satisfaction des besoins individuels des ménages que de rééquilibrage de l'occupation sociale

Les relogements[11] liés aux opérations de démolitions du PNRU ont globalement amélioré les conditions de logement des ménages et se sont traduits par une satisfaction d'une large majorité. Un ménage sur deux a été relogé en dehors du quartier en rénovation urbaine, en grande majorité dans la commune. Alors que l'on pouvait craindre que les relogements ne se réalisent que vers des quartiers similaires (sur site ou dans une autre zone urbaine sensible [ZUS]), près de 40 % ont été réalisés en dehors des ZUS. Pour près d'un tiers des ménages, le relogement a été l'occasion d'accéder au parc social neuf ou récemment conventionné, ce qui peut constituer un facteur de parcours positif.

Pour autant le bilan des trajectoires de relogement lié au PNRU n'est pas uniforme. Dans certains sites, la volonté de satisfaire le souhait des ménages a été contrainte par un calendrier opérationnel, qui a conduit à favoriser leur relogement sur site (avec une concentration dans certains programmes neufs) et par des effets de tri notamment en fonction de leurs ressources (pour l'accès au parc neuf/ pour les relogements hors quartiers prioritaires de la politique de la ville [QPV]). Les relogements en dehors du quartier ont également été contraints par la localisation du parc du bailleur démolisseur, les opportunités résidentielles offertes par le parc social à l'échelle communale ayant été globalement peu mobilisées dans le cadre de parcours inter-bailleurs.

Enfin, les mobilités internes au parc social (mutations) voire l'accès au parc social se sont trouvés en concurrence avec le relogement, d'autant plus qu'une approche globale de la mobilité (approche proactive des mutations, de l'accès au parc et des relogements) a souvent fait défaut, si ce n'est à la marge pour permettre des relogements sur des typologies au faible taux de rotation.

La réforme des attributions et ses conséquences pour les projets du NPNRU

La réforme de la gestion de la demande et des attributions de logement social, initiée par les lois Alur et Lamy de 2014 et parachevée par la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté de 2017 et la loi ELAN de 2018, confie aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) le soin de piloter des politiques d'attribution à l'échelle

11. Voir « Relogement, insertion et gestion urbaine de proximité, les chiffres au 31/12/2016 », PNRU, ANRU.

intercommunale. Ces politiques sont élaborées dans le cadre d'une instance partenariale, la Conférence intercommunale du logement (CIL), et formalisées dans des documents partagés : le document cadre d'orientation des attributions de la CIL et la Convention intercommunale d'attribution (CIA).[12]

La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté marque un tournant en 2017, en cherchant à concilier les objectifs de droit au logement et de mixité sociale, jusqu'alors portés de manière dissociée par les évolutions législatives antérieures. Elle propose de lutter contre les phénomènes de ségrégation socio-spatiale qui concernent les QPV et de favoriser l'égalité des chances de toutes les catégories de publics éligibles au parc social dans l'accès à ses différents secteurs. Autrement dit, elle considère que le logement social a vocation à loger les plus modestes (droit au logement), sans pour autant limiter leur accueil dans certains quartiers (mixité sociale).

Pour atteindre cet objectif, la loi propose de définir des orientations de rééquilibrage intercommunal de l'occupation sociale et de les décliner en objectifs d'attributions dans les QPV et en dehors. Ces objectifs sont traduits en engagements chiffrés des bailleurs sociaux et des réservataires de logements.

→ Des orientations de rééquilibrage et des objectifs d'attributions à mettre en cohérence avec la programmation habitat et les interventions dans les quartiers concernés par les NPRU

Les politiques d'attribution doivent être mises en lien avec la politique locale de l'habitat relative à l'offre. La programmation de l'offre de logements neufs vise en effet une meilleure répartition spatiale du logement social et veille à la diversité de l'offre nouvelle et à son adaptation aux besoins et aux revenus des ménages. Ces interventions supposent de mettre en cohérence la programmation portée par la politique locale de l'habitat, la reconstitution de l'offre programmée dans les projets de renouvellement urbain et les dispositions prévues au titre de l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU). Il s'agit aussi de penser les interventions sur le parc existant, à l'échelle intercommunale et dans les quartiers concernés par les projets de renouvellement urbain, à partir des besoins des ménages et du rééquilibrage de l'occupation sociale. Ces interventions concernent l'adaptation de la typologie des logements, des équipements individuels et collectifs et services associés, des niveaux de loyers, etc.

→ L'intégration du relogement des ménages concernés par les projets de renouvellement urbain dans les politiques d'attribution

La réforme des attributions renouvelle le cadre réglementaire du relogement dans le NPNRU[13] :

- les ménages à reloger sont enregistrés dans le système national d'enregistrement (SNE) des demandes de logement locatif social ;
- les objectifs de relogement sont inscrits dans le document cadre d'attributions de la CIL, au même titre que les objectifs d'attributions ;
- les modalités de relogement et de l'accompagnement social des ménages sont précisées dans la CIA, à laquelle peut être annexée la charte de relogement.

Le relogement n'est plus encadré par la seule convention pluriannuelle de renouvellement urbain, mais inscrit dans les documents-cadres de la politique d'attribution et la CIA. Il ne relève plus de la seule responsabilité du maître d'ouvrage porteur de l'opération générant du relogement, mais est piloté par l'EPCI porteur du projet de renouvellement urbain et de la politique d'attribution.

1.2 Une ambition continue et réaffirmée de rééquilibrage de l'occupation sociale pour le NPNRU

Partant du bilan du PNRU et de l'évolution du contexte réglementaire de gestion de la demande de logement social et d'attributions, **le NPNRU, dans ces principes comme dans son règlement, porte une volonté renforcée de rééquilibrage de l'occupation sociale**

12. Sur le contenu de ces documents, voir la fiche-repères relative au document-cadre fixant les orientations d'attribution et à la Convention intercommunale d'attribution (CIA), DHUP, CGET, USH et ANRU, novembre 2017.
13. Sur l'évolution du cadre réglementaire du relogement dans le NPNRU, voir le guide « Relogement dans les projets de renouvellement urbain, à l'attention des porteurs de projet, des maîtres d'ouvrage et des DDT(M) », ANRU, novembre 2019.

des quartiers. Ce principe se lit dans un **ensemble d'évolutions au niveau de ses principes et de son règlement**.

Un changement d'échelle spatiale et temporelle pour les projets

L'évolution du cadre territorial d'élaboration des projets se lit à plusieurs niveaux avec :

→ le **ciblage des périmètres de la géographie prioritaire** sur la base de la concentration des ménages sous le seuil de pauvreté ;
→ **l'affirmation du rôle des intercommunalités dans la définition et la mise en œuvre des projets**, celles-ci étant aussi les chefs de file des politiques d'habitat et d'attribution ;
→ la **nécessité d'une plus forte articulation entre les échelles de projet** (quartiers, sous-ensembles résidentiels, communes, intercommunalité) **et temporelles** (approche à court, moyen et long terme du quartier) ;
→ **l'inscription des projets dans le temps long des politiques publiques**, pour restaurer l'attractivité des quartiers et les ramener à un fonctionnement social-urbain plus ordinaire.

La poursuite d'une nécessaire approche globale et intégrée

Le rééquilibrage de l'occupation sociale des quartiers demande une approche globale et intégrée :

- **globale pour aborder simultanément les différents leviers et échelles du changement** : du quartier à l'EPCI,
- **intégrée parce qu'il s'agit de veiller à la cohérence du projet de renouvellement urbain avec les autres interventions et politiques publiques définies et mises en œuvre localement** et sur le quartier, pour permettre au projet de prendre appui sur elles.

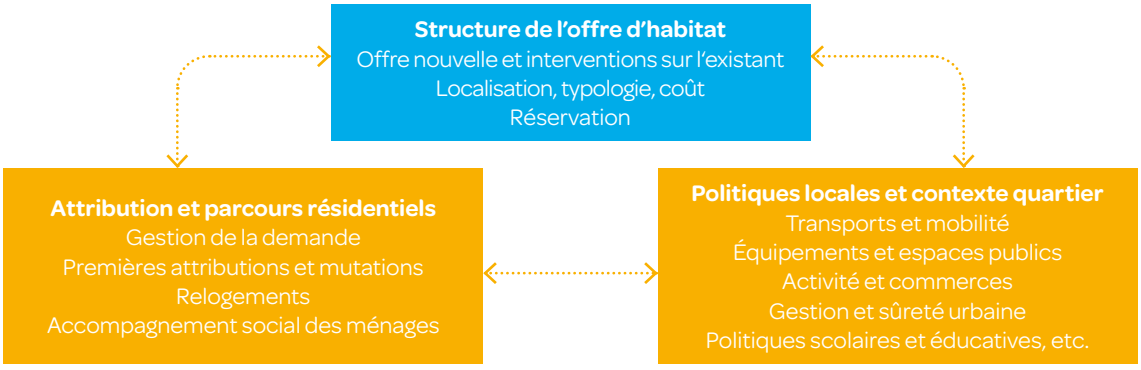
Cette approche implique de **se fixer une ambition et une trajectoire d'évolution de la composition sociale du quartier** en adéquation avec :

→ **sa situation** (place dans le marché de l'habitat local, desserte, accessibilité des zones d'emploi, etc.), son attractivité et les facteurs structurels contribuant à la concentration de ménages pauvres (structure de l'offre, processus de gestion de la demande et d'attributions, peuplement du parc privé, choix résidentiel des ménages, etc.) ;

→ **les marges de manœuvre qu'identifient les acteurs locaux pour sa transformation**, qui résultent autant des caractéristiques structurelles liées à sa composition urbaine et sociale que des opportunités nouvelles à créer, en mobilisant des leviers opérationnels (interventions sur l'offre de logement, les attributions, le relogement, l'accompagnement social, etc.).

L'approche globale et intégrée doit amener les acteurs à définir la contribution respective et articulée de trois leviers qui composent toute stratégie de peuplement : l'offre de logements, les attributions (dont les mutations et les relogements) en y associant l'accompagnement social des ménages) et les **politiques locales conduites sur le quartier et son environnement**.

L'approche globale et intégrée des projets de renouvellement urbain : les dimensions à articuler



De nouvelles orientations sur l'offre d'habitat

Le NPNRU, dans ses principes et son règlement[14], traduit des attentes renforcées sur la contribution de la stratégie habitat au rééquilibrage de l'occupation sociale des quartiers :

→ **reconstitution de l'offre locative sociale démolie hors site**, sauf exception, à apprécier en fonction du territoire, de la tension du marché, des objectifs de diversification etc. ;
→ **reconstitution de l'offre locative sociale démolie qui compense l'offre à bas loyer démolie**[15], et qui participe au redéploiement de l'offre très sociale (à bas loyer) dans l'agglomération avec une programmation **à 60 % en prêt locatif aidé d'intégration (PLAI)** ;
→ requalifications et restructurations qui doivent participer au rééquilibrage de l'occupation sociale, au travers d'une réflexion sur les publics-cibles, les typologies, les niveaux de loyers et de services etc. ;
→ **contreparties à l'intervention financière d'Action Logement** sur la requalification de l'offre locative sociale en QPV NPNRU au travers de **contreparties en droits de réservation**, visant à y favoriser l'installation de salariés et réduire la concentration de ménages en difficulté.

Le NPNRU vise également à **mieux prendre en compte le contexte du marché local de l'habitat**, en dimensionnant l'offre de reconstitution selon les besoins locaux en logements[16].

Une stratégie d'attribution intégrée comme dimension clé des projets

La stratégie d'attributions sur les quartiers en renouvellement urbain constitue un **critère d'appréciation des projets**. Ce principe, introduit dans le RGA relatif au NPNRU (titre I, article 4) constitue une évolution majeure du NPNRU, qui affirme la nécessité d'associer aux interventions sur la structure de l'offre d'habitat des actions visant au rééquilibrage du peuplement par les attributions.

À ce titre, l'ANRU est attentive à ce que les documents-cadres d'orientations de la CIL et la CIA soient conclus en intégrant les orientations des PRU et annexés aux conventions pluriannuelles de renouvellement urbain[17]. L'article 6 des conventions pluriannuelles de renouvellement urbain décrit la stratégie d'attribution des projets, c'est-à-dire les objectifs, leviers mis en œuvre sur les quartiers et en dehors, et les modalités de pilotage, suivi et évaluation de cette stratégie.

Aussi, **l'ANRU et ses partenaires nationaux ont-ils défini des points clés pour construire et mettre en œuvre les stratégies d'attributions dans les QPV en NPNRU**, au stade de l'élaboration, de la contractualisation et de la mise en œuvre des projets de renouvellement urbain (voir annexe 1).

Un renouvellement de l'approche du relogement dans les projets

Tout en conservant une vigilance à la prise en compte des besoins et souhaits individuels des ménages dans les parcours de relogement, le NPNRU l'envisage aussi comme pouvant contribuer au rééquilibrage de l'occupation sociale des quartiers.
Cette évolution est liée à plusieurs éléments :

→ Le relogement est intégré aux politiques locales d'attributions pilotées par l'EPCI
La stratégie de relogement est pilotée par l'EPCI porteur du projet de renouvellement urbain et de la politique d'attribution. À ce titre, l'EPCI assure la cohérence entre objectifs d'attributions et de

14. Le RGA relatif au NPNRU rappelle l'inscription des projets de renouvellement urbain dans les politiques locales de l'habitat, qui portent ces enjeux de rééquilibrage de l'offre et de plus forte articulation offre/attribution depuis la loi relative à l'égalité et la citoyenneté (LEC).
15. Cf. « Reconstitution des logements locatifs sociaux démolis, les points clé de l'appréciation et de suivi des projets de renouvellement urbain en matière de stratégie habitat », ANRU, octobre 2019.
16. Le taux de reconstitution de l'offre du NPNRU est déterminé en fonction de la tension du marché, contrairement au PNRU, où la règle était de 1 logement reconstitué pour 1 logement démoli.
17. Les documents à annexer à la convention pluriannuelle de renouvellement urbain lors de sa signature sont le document-cadre d'orientations de la CIL, puis la CIA si elle n'est pas élaborée lors du conventionnement avec l'ANRU. Pour donner une perspective, l'article 6 de la convention de renouvellement urbain précise le délai d'élaboration de la CIA. Voir la fiche-repères relative au document-cadre fixant les orientations d'attributions et à la Convention intercommunale d'attribution, DHUP, CGET, USH et ANRU, novembre 2017.

relogement et envisage comment ce dernier contribue au rééquilibrage de l'occupation sociale du quartier concerné par le PRU et à l'échelle intercommunale.

→ Des parcours de relogement déconnectés de l'offre produite en reconstitution

Le pilotage du relogement à l'échelle intercommunale vise à mobiliser l'ensemble de l'offre de logements des bailleurs et des réservataires présents à cette échelle. Cela permet d'ouvrir le champ des possibles résidentiels pour les ménages et de ne pas les orienter majoritairement vers les programmes de reconstitution de l'offre comme dans le PNRU. Cela suppose d'organiser des trajectoires inter-bailleurs et inter-réservataires dans le parc existant et neuf ou conventionné depuis moins de 5 ans, le cas échéant.

→ Une qualité du relogement à déterminer localement et à encadrer par des objectifs locaux

Dans un souci de contextualisation et d'intégration du relogement dans les politiques d'attribution, la qualité du relogement, qui était encadrée dans le PNRU par des objectifs nationaux, est pilotée dans le NPNRU par des objectifs de relogement définis localement par le porteur de projet et ses partenaires. À ce titre, l'ANRU attend du porteur de projet qu'il définisse des cibles locales chiffrées sur quatre critères de qualité du relogement. Ces cibles locales doivent être suivies et peuvent évoluer en cours de projet. En particulier, deux cibles locales de relogement hors QPV et hors quartier en renouvellement urbain expriment la contribution attendue du relogement au rééquilibrage de l'occupation sociale.[18]

1.3. L'enjeu d'approfondir en continu des stratégies d'attribution et de relogement dans la mise en œuvre des projets

L'objectif de rééquilibrage de l'occupation sociale, déjà présent dans le PNRU, est réaffirmé et plus appuyé dans le nouveau programme. Si les premiers retours sur les stratégies d'attributions et de relogement dans les NPRU montrent des résultats contrastés d'avancement au stade de l'élaboration des conventions, celles-ci demandent aussi à être approfondies dans la phase opérationnelle au sein de laquelle rentrent à présent les projets.

Des premiers retours contrastés sur les stratégies d'attributions et de relogement dans les projets du NPNRU[19]

→ Un effet accélérateur du NPNRU sur la mise en œuvre de la réforme des attributions

Le NPNRU a eu, dans sa phase protocole, un **effet accélérateur sur la réforme des attributions**. Cela est lié à la demande d'annexion du document-cadre de la CIL à la convention pluriannuelle de renouvellement urbain et de précision du calendrier d'élaboration de la CIA dans cette convention.
La maturation des projets a également été marquée par une **approche plus globale des facteurs structurels générant la ségrégation socio-spatiale à l'échelle intercommunale**, les porteurs de projet et leurs partenaires ayant investi ces dimensions dans le cadre d'études habitat-peuplement.

→ Des difficultés de mise en œuvre des attributions dans les projets du NPNRU

Au moment de l'entrée du NPNRU en phase opérationnelle, **plusieurs fragilités apparaissent s'agissant des stratégies d'attributions** des projets de renouvellement urbain.

→ Les stratégies visant le rééquilibrage du parc social, en lien avec les différents leviers de l'offre, des attributions (dont les mutations) et des relogements sont **encore peu développées dans beaucoup de NPRU**, même si certains sites témoignent d'avancées significatives sur le sujet.

18. À côté des deux cibles de relogement hors QPV et hors quartier en renouvellement urbain, les objectifs locaux du relogement incluent : une cible locale de relogement dans le parc social neuf ou mis en location pour la première fois depuis moins de 5 ans, qui constitue un parcours positif dans le NPNRU, qui mobilise à ce titre une nouvelle aide à la minoration de loyer ; la définition de critères locaux de maîtrise du reste-à-charge, la maîtrise de l'impact financier du relogement étant également un facteur de qualité pour le relogement.
19. Ces éléments de bilan, formalisés par l'ANRU et le CGET en 2018 à partir de remontées des territoires, ont été présentés au Club des acteurs de la réforme des attributions porté par la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP). Ils ont été actualisés en 2020 par l'ANRU dans le contexte de crise sanitaire lié au Covid-19, qui a notamment freiné la mobilité résidentielle et pesé sur les plannings de relogement à l'échelle nationale.

→ **L'objectif quantitatif d'attributions dans les QPV** (dont ceux concernés par le NPNRU) **est souvent limité à la cible minimale de 50 %** indiquée dans la loi concernant les ménages des 2e, 3e et 4e quartiles, même si celle-ci est déjà atteinte dans la plupart des quartiers. La globalisation de ces trois quartiles ne traduit pas une perspective significative de rééquilibrage de l'occupation sociale, quand le 2e voire le 3e quartile intègrent des ménages en dessous du seuil de pauvreté[20].

→ **La territorialisation des objectifs d'attributions est très partielle** et rarement envisagée à l'échelle de sous-ensembles, de secteurs résidentiels et des résidences du quartier, en lien avec les interventions du NPRU et les programmes de requalification du parc social maintenu. L'articulation est souvent peu lisible entre stratégies d'attributions et orientations du NPNRU, qu'il s'agisse de la stratégie habitat, des transformations du parc social et des autres interventions (actions sur l'offre de services et les équipements, notamment l'offre scolaire).

→ **La réflexion globale sur la programmation habitat est plus ou moins travaillée en amont pour préciser les publics-cibles, les niveaux de loyer, les réservataires et les typologies d'offre**. Les perspectives de modulation des loyers restent peu explorées dans leur mise en œuvre.

→ **Le lien n'est pas toujours établi avec les conventions de réservation Action Logement et reste à affirmer**, notamment dans le contexte du passage à la gestion en flux qui nécessite de repenser les échelles territoriales de gestion des réservations.

→ **Les leviers de mise en œuvre de la stratégie d'attributions sont souvent peu explicités**, notamment les **pistes d'expérimentations et d'adaptation des pratiques opérationnelles des acteurs, des processus et des organisations** en charge de la gestion des attributions chez les bailleurs et les réservataires. Corollairement, le lien entre objectifs d'attributions et décisions d'attributions en CALEOL est peu appréhendé. Les modalités de suivi et d'évaluation des stratégies d'attributions sont peu précisées ou butent sur des difficultés de partage des données d'occupation sociale.

Ce premier bilan au démarrage de la mise en œuvre du NPNRU n'est pas sans rapport avec un ensemble de difficultés liées à l'enjeu du rééquilibrage de l'occupation sociale.
Il s'agit en effet d'un sujet politiquement sensible et techniquement complexe.

→ **politiquement sensible**, car il implique le consensus de plusieurs communes dans le cadre d'EPCI et nécessite un temps de maturation du sujet[21], alors même que la compétence sur les attributions est nouvelle pour beaucoup d'EPCI et, que pour certains, leur périmètre peut être très récent ;

→ **techniquement complexe** du fait de difficultés qui subsistent pour disposer de données partagées d'occupation sociale à des échelles résidentielles fines et actualisées.

On constate dans certains territoires une difficulté persistante à s'organiser, piloter et partager la connaissance de l'occupation sociale globalement et à différentes échelles résidentielles. À cet égard, la mise en place de l'outil occupation sociale du GIP-SNE est une solution mise à disposition des acteurs pour faciliter la connaissance des équilibres sociaux et le suivi des évolutions de l'occupation sociale.

L'enjeu de rééquilibrage de l'occupation sociale nécessite d'appréhender différentes échelles pour le diagnostic de l'occupation sociale et pour la territorialisation des stratégies d'attributions.
Ces échelles font souvent débat et l'approche est souvent peu territorialisée :

→ le diagnostic de l'occupation sociale est encore parfois appréhendé à l'échelle communale et pas toujours à l'échelle quartier ou infra-quartier,
→ les objectifs d'attributions ne sont pas toujours différenciés selon les quartiers (QPV/QPV en NPNRU) et très peu à l'échelle infra-quartier.

20. L'objectif d'attribution aux ménages des 2e, 3e et 4e quartiles atteint en moyenne 75 % à l'échelle nationale en 2019, et la part des 2e et 3e quartiles est globalement sur-représentée parmi les 75 %.
21. La réforme de la demande et des attributions conduit à une première génération de documents « de prise de conscience » du sujet, comme le furent les premières générations de programmes locaux de l'habitat (PLH) post-loi Besson.

→ Une anticipation inégale des évolutions du cadre du relogement dans les projets du NPNRU

Les acteurs du renouvellement urbain ont très diversement anticipé l'incidence de l'évolution du cadre réglementaire du relogement entre le PNRU et le NPNRU sur son pilotage et sa mise en œuvre opérationnelle. Cette évolution, liée à l'intégration du relogement aux politiques d'attributions, a une incidence sur son pilotage, les acteurs et l'offre à mobiliser et l'encadrement de sa qualité.

Concernant le pilotage, **les EPCI se sont diversement saisis de leur rôle de chefs de file du relogement**, notamment ceux disposant d'un périmètre récent ou d'une faible antériorité en matière de politiques d'attribution et de renouvellement urbain. Le rôle d'impulsion du relogement par l'EPCI reste parfois à consolider et à **rendre plus prospectif, proactif et opérationnel pour permettre l'élaboration et la mise en œuvre d'une véritable stratégie intercommunale**, consolider l'ensemble des besoins de relogement, mobiliser l'ensemble de l'offre des bailleurs et des réservataires à l'échelle intercommunale[22] et anticiper les éventuelles difficultés liées à la mobilisation de l'offre ou à la situation des ménages, mettre en place un suivi en continu, des calendriers et des objectifs, intégrés aux instances de pilotage du NPRU et de la CIL etc. **Le relogement est encore parfois pensé comme relevant de la seule responsabilité du maître d'ouvrage qui porte l'opération générant du relogement.** Si celui-ci a un rôle déterminant pour accompagner les ménages, son implication n'est pas toujours suffisante pour mobiliser l'ensemble de l'offre pour le relogement, notamment dans les contextes de faible rotation du parc social ou de fragilités importantes des ménages à reloger, ce qui peut peser sur la maîtrise des calendriers et limiter les perspectives résidentielles pour les ménages. La contribution des différents bailleurs et réservataires présents à l'échelle intercommunale nécessite un pilotage fort par les EPCI, avec un appui des services de l'État local, notamment de la Direction départementale des territoires (DDT), délégation territoriale de l'ANRU, pour construire des parcours en inter-bailleurs et inter-réservataires.
Concernant la **qualité du relogement, pour laquelle il est attendu qu'elle soit encadrée par des objectifs locaux dans le NPNRU définis par le porteur de projet et ses partenaires**, il ressort que :

→ les objectifs locaux traduisent plus souvent une capacité à faire qu'une ambition pour la qualité du relogement ;

→ les critères de maîtrise du reste à charge ne sont pas toujours explicités, alors même que les ménages à reloger sont globalement fragiles économiquement et que les bailleurs n'ont pas tous la même appréciation de la situation économique des ménages lors de l'attribution ;

→ la part de relogement fixée dans le parc social neuf ou mis en location pour la première fois dans le parc social depuis moins de 5 ans n'est pas toujours cohérente avec le niveau atteint dans le PNRU et le développement attendu du parc social à l'échelle intercommunale. Corollairement, l'indemnité de minoration de loyer proposée pour le NPNRU est mobilisée de manière hétérogène, sans lien toujours apparent avec l'objectif de relogements dans le parc social neuf ou mis en location pour la première fois depuis moins de 5 ans ;

→ la cible de relogement hors quartier ou hors QPV se heurte souvent aux premiers résultats de l'enquête sociale auprès des ménages, qui met souvent en exergue des souhaits majoritaires de rester dans le quartier, alors que ceux-ci évolueront au cours du temps, en fonction de la qualification de leurs besoins et de la localisation des propositions.

→ Une transversalité qui a progressé, mais reste à consolider

Si la nécessaire transversalité entre les différents domaines à articuler pour travailler le rééquilibrage de l'occupation sociale a progressé, notamment du fait de l'approche intégrée attendue dans les

22. La gestion en flux va introduire des changements notables sur ce sujet puisque les logements pour les relogements seront directement mobilisés par les bailleurs, sans référence à un réservataire particulier.

projets, elle reste à consolider globalement dans tous les territoires et chez tous les acteurs pour renforcer les stratégies et leur mise en œuvre en matière d'attribution et de relogement.

→ Des difficultés liées à la crise sanitaire de 2020/2021

La crise sanitaire liée au Covid-19 a des effets majeurs sur les mobilités dans le parc social et s'accompagne de retard dans les opérations de relogement, qu'il convient d'appréhender pour maîtriser le calendrier des projets. Une vigilance est nécessaire pour apprécier les effets des dynamiques constatées en 2021 : maintien à des niveaux très bas de la mobilité, reprise progressive ou rattrapage, etc.

Poursuivre la déclinaison des stratégies d'attributions et de relogement dans la mise en œuvre des projets du NPNRU

Quelle que soit la tonalité de ce bilan au démarrage du NPNRU, **l'élaboration des documents-cadres de la CIL et des CIA et le conventionnement avec l'ANRU ne sont qu'une étape. La structuration et la mise en œuvre des stratégies de relogement et d'attribution peuvent être consolidées dans la phase opérationnelle du renouvellement urbain**.

→ Se saisir de la mise en œuvre des projets pour préciser les stratégies relogement et attributions

La stratégie de relogement comme la stratégie d'attributions peuvent se construire, se renforcer et se préciser à différents moments du projet. Si l'intégration des stratégies d'attributions et de relogement à l'échelle intercommunale est essentielle dans la conception et l'élaboration des NPRU, le fait de n'avoir pas traité toutes les dimensions attendues au stade du conventionnement avec l'ANRU ne doit pas être considéré comme un frein pour aller plus loin dans leur précision et les décliner localement de manière progressive et articulée à la mise en œuvre du projet et de ses opérations.

Si la stratégie d'attribution n'a été qu'esquissée au moment de la contractualisation, il est encore possible de la formaliser en phase opérationnelle. Cette perspective est d'autant plus essentielle que le conventionnement n'a pas toujours établi clairement les liens entre la situation, les évolutions attendues pour le quartier (sa vocation à long terme et les étapes franchies à l'issue du NPRU : sa trajectoire – cf. supra), les opérations à mettre en œuvre et leurs publics cibles.

Par ailleurs, étant donné l'ampleur de la transformation attendue pour accompagner le rééquilibrage de l'occupation sociale des QPV en renouvellement urbain via des projets qui cherchent à enrayer des processus ségrégatifs puissants et aux causalités structurelles multiples, **la stratégie à engager est nécessairement progressive, construite dans la durée et itérative car elle comporte toujours une part d'incertitudes**.

Contribuer au rééquilibrage de l'occupation sociale suppose d'énoncer des objectifs et susciter l'implication de plusieurs acteurs dans la durée pour les mettre en œuvre, autour de différents leviers d'actions à tester et expérimenter. Les objectifs et les actions doivent être suivis de manière collégiale et progressive pour en mesurer les effets et les impacts, engager des actions correctrices et les faire évoluer en continu, au même titre que la mobilisation des différents partenaires.

En définitive, la stratégie attributions se construit progressivement et se territorialise au fur et à mesure de la précision et des ajustements des orientations stratégiques des projets, notamment s'agissant des interventions habitat (programmation des réhabilitations du parc social, des constructions de nouveaux logements diversifiant le parc existant[23], etc.) et celles relatives aux équipements scolaires et éducatifs.

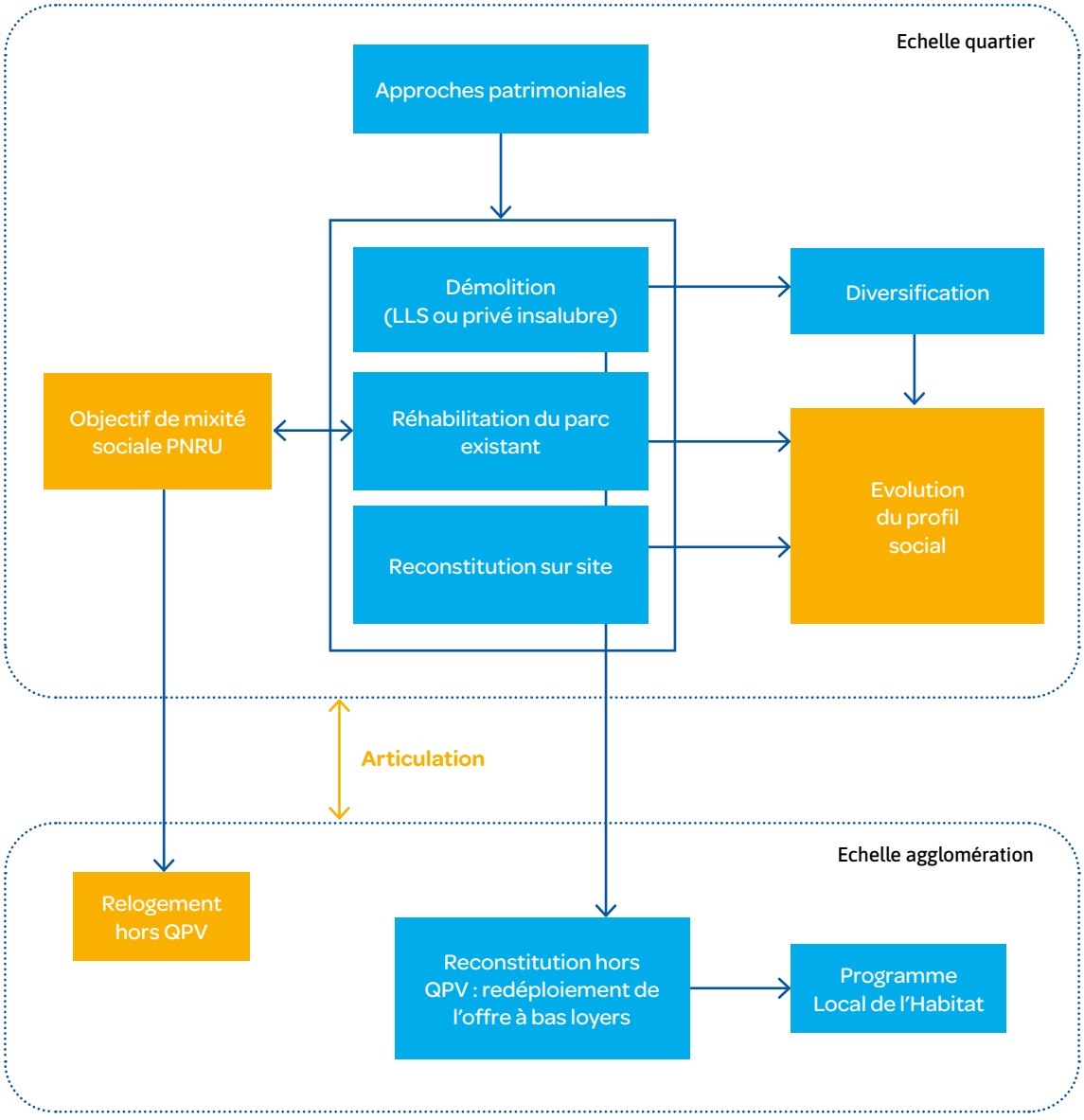
23. Cf. « Diversification de l'habitat dans les quartiers prioritaires, les points clé de l'appréciation et de suivi des projets de renouvellement urbain en matière de stratégie habitat », ANRU, octobre 2019.

Du PNRU au NPNRU : des évolutions significatives pour la stratégie habitat

→ PNRU : un rééquilibrage au travers de l'action sur la structure de l'offre de logement

Un objectif préalable de mixité sociale porté principalement par les interventions sur la structure de l'offre (déconcentration parc social / diversification) avec des effets attendus qui restent le plus souvent implicites.

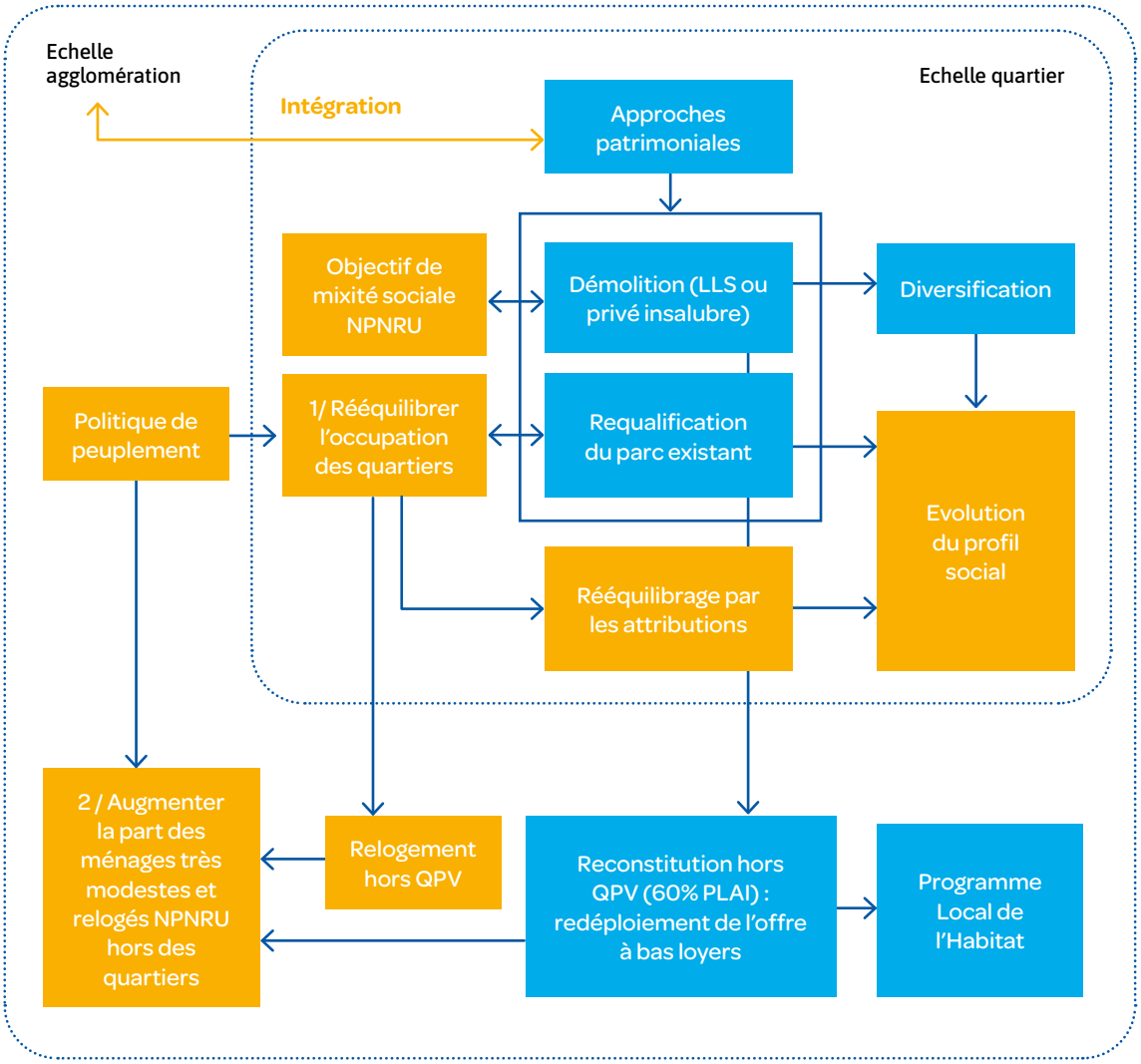
Une articulation avec les politiques de l'offre des agglomérations (PLH) liées à la reconstitution hors site.



→ NPNRU : évolutions des objectifs de rééquilibrage

Deux évolutions majeures :
- → ANRU : la vocation du quartier qui impose une vision de long terme sur le quartier et notamment sur la fonction du parc social
- → Agglo. : les politiques de peuplement imposent de se fixer des objectifs pour rééquilibrer l'occupation des quartiers.
- → Une mise en relation des objectifs de rééquilibrage et les interventions sur l'offre.

Le NPNRU peut être considéré comme un outil de mise en œuvre des politiques de peuplement (CIA) , le lien aux politiques de l'offre (PLH) est renforcé par les règles de reconstitution (hors site et 60% de PLAI). Le NPNRU est intégré aux politiques d'agglomération.



PARTIE II

Approfondir et renforcer les stratégies de rééquilibrage de l'occupation du parc social dans les projets de renouvellement urbain

Les dynamiques de rééquilibrage de l'occupation sociale des quartiers bénéficiant du NPNRU sont au cœur de ces enjeux et de la cohésion urbaine et sociale des territoires. Étant donné que les logements sociaux resteront largement majoritaires dans la plupart des quartiers, il est essentiel de considérer **les relogements issus des opérations sur le parc social et privé, les attributions dans le parc social maintenu et, plus largement, la mobilité résidentielle comme des leviers déterminants pour peser sur l'évolution sociale du quartier**. La stratégie habitat du NPNRU doit développer des interventions sur l'offre de logements, mais aussi agir sur les attributions, qui constituent désormais un volet à part entière des projets.

Les dynamiques de rééquilibrage de l'occupation sociale des quartiers en renouvellement urbain renvoient aux projets, aux opportunités qu'ils ouvrent pour l'évolution de l'attractivité du quartier et aux perspectives de déconcentration, requalification et diversification du parc de logement qu'ils portent. **Les actions sur l'urbain, la mobilité, l'emploi, l'offre de logements, de services et d'équipements, la gestion et la sûreté urbaine contribuent à faire évoluer le quartier et à le rendre plus attractif**. Les actions sur l'offre de logements peuvent engager une évolution de son image à travers la diversification des produits (plus ou moins importante selon les projets), mais aussi « repositionner » l'offre maintenue, notamment les résidences du parc social, grâce aux requalifications.

Le rééquilibrage de l'occupation sociale des quartiers en renouvellement urbain renvoie aussi aux politiques intercommunales d'attribution, aux objectifs qu'elles énoncent dans le document-cadre d'orientation de la CIL et dans la CIA, au Plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs et à l'inscription de ces objectifs dans les pratiques des acteurs et les organisations. Ces objectifs trouvent leur traduction effective dans des pratiques de gestion de la demande et des attributions, qui s'inscrivent dans des processus : de la désignation et sélection des candidats par le bailleur ou le réservataire à la présentation en CALEOL qui prononce la décision d'attribution.

La stratégie de rééquilibrage de l'occupation du parc social du NPNRU suppose de considérer deux échelles, celle de l'intercommunalité et celle du quartier, et toutes les dimensions du projet. Elle doit s'appuyer sur la vocation du quartier attendue à moyen et à long terme, qui a souvent été définie dans sa dimension urbaine et fonctionnelle lors de la phase protocole. La vocation doit souvent être précisée dans sa dimension sociale et résidentielle, en considérant l'évolution attendue de l'occupation du parc social conservé, requalifié ou non. Cette vocation ne peut être définie a priori, mais doit s'appuyer sur la caractérisation de la situation résidentielle du quartier, la précision des publics cibles (qui seront les habitants de demain ?) et des trajectoires, leviers et marges de manœuvre pour atteindre cette cible.

Définir une stratégie de rééquilibrage de l'occupation du parc social implique de :

→ **qualifier la fonction résidentielle actuelle du quartier et identifier les marges de manœuvre** pour la faire évoluer en réalisant un diagnostic dynamique ;

→ **préciser la vocation du quartier et la fonction résidentielle attendue du parc social** résultant d'une stratégie de rééquilibrage de l'occupation sociale : fonction énoncée de manière généraliste, mais aussi traduite en objectifs d'attributions et de relogement ;

→ **considérer toutes les dimensions du projet et articuler les composantes du volet habitat**.

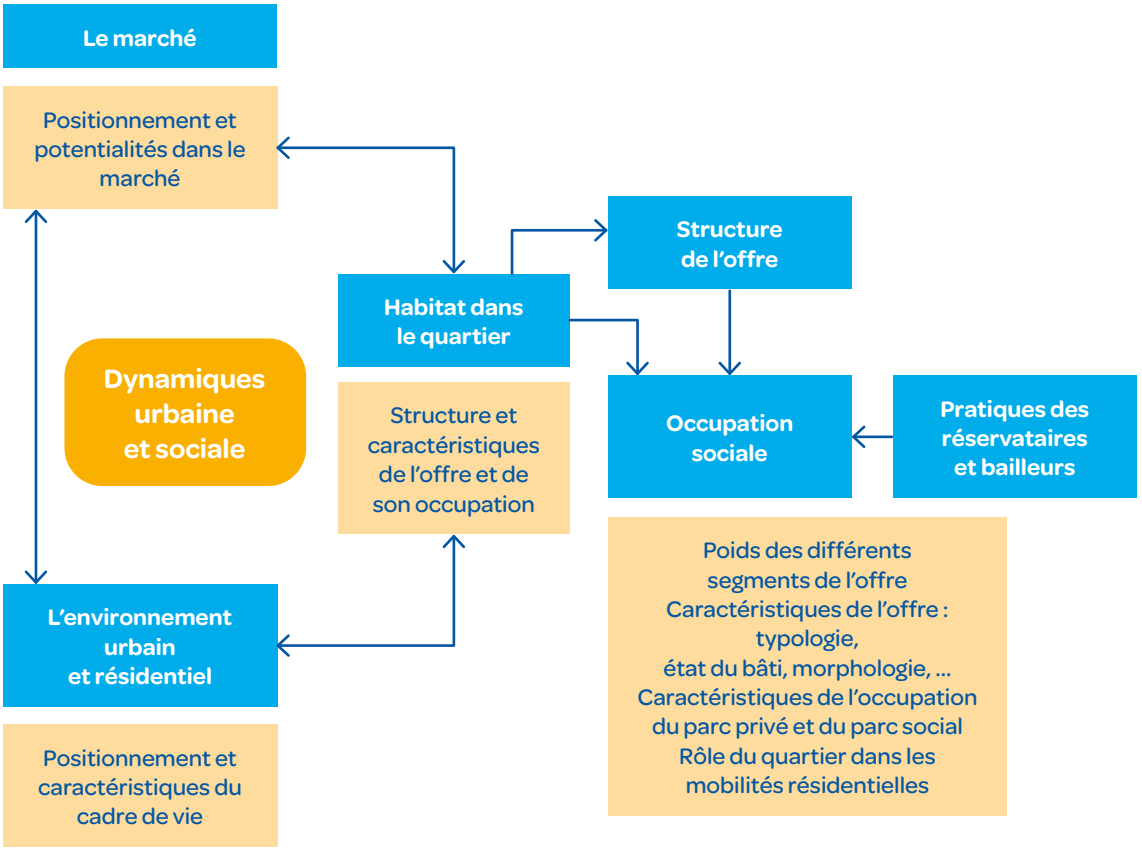
2.1 Qualifier la fonction résidentielle du quartier et identifier les marges de manœuvre pour son rééquilibrage

Différentes approches sont possibles pour **caractériser la fonction résidentielle actuelle du quartier en renouvellement urbain et apprécier les marges de manœuvre pour son rééquilibrage**.

L'important est de couvrir quatre dimensions, interdépendantes et complémentaires :
→ les dynamiques du marché local de l'habitat,
→ la situation du quartier (localisation, image, etc.), et la structure de l'offre de logements,
→ l'occupation sociale et les dynamiques sociales à l'œuvre,
→ les pratiques de gestion des demandeurs et d'attributions.

Ces dimensions constituent des cadres « d'opportunités » et de « contraintes » pour le rééquilibrage. Elles peuvent évoluer en fonction du contexte (notamment le marché), des politiques menées à l'échelle intercommunale (programme local de l'habitat [PLH], transports, attributions, etc.) et du quartier (politique de la ville, NPNRU, etc.).

Les facteurs contribuant à déterminer la fonction résidentielle actuelle du quartier



Dynamiques du marché local de l'habitat

L'ampleur et la diversité des opérations d'habitat menées dans le PNRU ont suscité une compréhension progressive de l'impact du contexte du marché du logement et de ses effets sur les projets de renouvellement urbain. Les démolitions et la reconstitution de l'offre s'inscrivent dans des perspectives plus larges de production et de redéploiement de logements sociaux, inscrites dans les PLH et les contrats de mixité sociale (rattrapage SRU). La diversification de l'offre de logements, qui participe de la production de logements privés, s'inscrit aussi dans un cadre programmatique plus large, celui du PLH. La production de logements neufs, notamment privés, dépend en grande partie du contexte de marché, caractérisé par l'intensité et les caractéristiques de la demande, les dynamiques de construction, etc. De nombreux PLH recherchent un rééquilibrage de la production de logements en faveur des secteurs centraux et un ralentissement de la production périurbaine.

Comme pour la production ordinaire, la diversification de l'offre dans les QPV suppose de pouvoir s'appuyer sur des opérateurs, de définir des types de produits, d'identifier les publics ciblés, d'élaborer une stratégie de commercialisation, etc. Toutefois, elle s'accompagne de contraintes plus importantes liées à la plus faible attractivité des quartiers. La mise en œuvre des projets de renouvellement urbain suppose donc une attention renforcée au fonctionnement et aux caractéristiques du marché local de l'habitat en replaçant l'offre de diversification dans la production globale :

- → Quels publics ciblés ? Quel segment de la demande peut-on viser ?
- → Quels types de produits (quels opérateurs) ? À quel prix ?
- → Quel moment privilégier pour la commercialisation au regard du contexte concurrentiel ?
- → Quelles modalités de commercialisation ?

Dans le PNRU, c'est surtout à l'occasion de la mise en œuvre opérationnelle des projets que ces questions se sont posées, alors que les conditions de réalisation de la programmation habitat et de la diversification en particulier n'avaient pas été systématiquement étudiées en amont. La confrontation entre programmation habitat et réalité du marché s'est imposée au moment de la crise de 2008, alors que de nombreux projets entraient en phase active. Outre ses effets opérationnels directs, notamment des difficultés de commercialisation, cette crise a conduit à une meilleure compréhension des effets des dynamiques de marchés dans les PRU et de la nécessité de les prendre en compte.

Dans le NPNRU, l'attention des acteurs s'est portée sur la question du marché de l'habitat dès la phase de protocole. Dans de nombreux sites, des études de marché ont ainsi été réalisées pour évaluer les capacités de production dans le bassin d'habitat et plus particulièrement dans les quartiers NPNRU, qualifier la demande et identifier des viviers ou publics pouvant être ciblés par la diversification, et préciser les niveaux de production envisageables dans le temps et dans l'espace.

« Marché tendu » et « marché détendu » : une opposition schématique, des notions à préciser

C'est à partir du milieu des années 2000 et particulièrement après la crise de 2008 que le terme de marché détendu s'est invité dans le débat public. À partir de cette date, la dichotomie entre « marchés tendus » et « marchés détendus » s'est cristallisée. L'excès de production par rapport aux besoins en logements est apparu de façon criante dans certains territoires. Dans un contexte de frilosité accrue de la demande, des « effets de siphon » entre les différents segments du parc (locatif privé et social, accession) ont pu émerger. La hausse des prix de l'immobilier cesse en 2008 et, dans le même temps, la vacance commence à augmenter. Ces évolutions sont sensibles dans les secteurs où la croissance du nombre de ménages est faible, entraînant une nette différenciation entre les marchés de l'habitat.

S'est alors progressivement imposée la distinction entre des marchés très tendus, principalement dans les métropoles les plus dynamiques, et des situations beaucoup plus diverses dans les autres territoires, avec des secteurs connaissant une nette détente, traduite par la contraction des prix et l'augmentation de la vacance. Cette différenciation recoupe le **processus de métropolisation** qui tend à concentrer populations et emplois dans quelques très grandes agglomérations.

Le terme de « marché détendu » décrit une situation de déséquilibre avec une demande faible au regard de l'offre disponible.
L'inadéquation de la demande au regard de l'offre peut avoir plusieurs conséquences : ralentissement de la production, augmentation de la vacance, baisse des prix de l'immobilier, etc. Elle se traduit aussi par des **taux de mobilité dans le parc social plus élevés, car la situation est propice à l'amélioration des parcours résidentiels pour les ménages les moins précaires** : les ménages ont davantage le choix pour se loger au regard d'une offre plus accessible financièrement. Enfin, elle peut **renforcer les fonctions d'accueil social du parc locatif public**. En effet, dans un secteur de faible tension où les opportunités d'accès au logement sont nombreuses et à un coût maîtrisé, la proportion de ménages pouvant se loger dans le privé et pouvant accéder à la propriété est plus importante, resserrant par contrecoup la fonction du parc social sur un public majoritairement à faibles ressources et/ou en difficulté d'insertion sociale.

Le terme de « marché tendu » décrit une situation de déséquilibre, avec une forte intensité de la demande au regard de l'offre disponible. Ce déséquilibre résulte de la conjugaison de plusieurs facteurs : croissance démographique et économique, desserrement des ménages (baisse de la taille moyenne des ménages), insuffisance de la construction neuve au regard des besoins. Les conséquences sont multiples : part élevée de suroccupation, cohabitation contrainte (notamment retard des jeunes dans l'accès à un logement autonome), mobilités résidentielles empêchées ou retardées, coût du logement élevé pour les ménages, etc.
Dans les secteurs en marché tendu, les taux de pauvreté sont généralement proches ou inférieurs à la moyenne nationale[24].
Dans le même temps, on observe des segmentations internes très fortes du parc de logements et la concentration des publics les plus fragiles dans certains secteurs des agglomérations, moins attractifs et caractérisés par des écarts de revenus très marqués par rapport aux moyennes intercommunales. Il s'agit en premier lieu des grands secteurs historiques de développement du parc social (en périphérie de la ville centre et dans des communes de première couronne), des secteurs dévalorisés du parc privé tant ancien que plus récent en copropriétés. Compte tenu du « coût du logement », les difficultés d'accès au logement concernent une part beaucoup plus importante de la population que dans les marchés de l'habitat plus équilibrés.
Les marchés tendus sont des marchés sélectifs : éviction des classes populaires et moyennes, captation du foncier à des prix élevés et peu compatibles avec des produits sociaux.

24. Même si on peut relever des contre-exemples avec la Seine-Saint-Denis, les métropoles marseillaise ou lilloise où les taux se révèlent plus élevés et les contrastes sociaux exacerbés par le très faible niveau du 1er quartile.

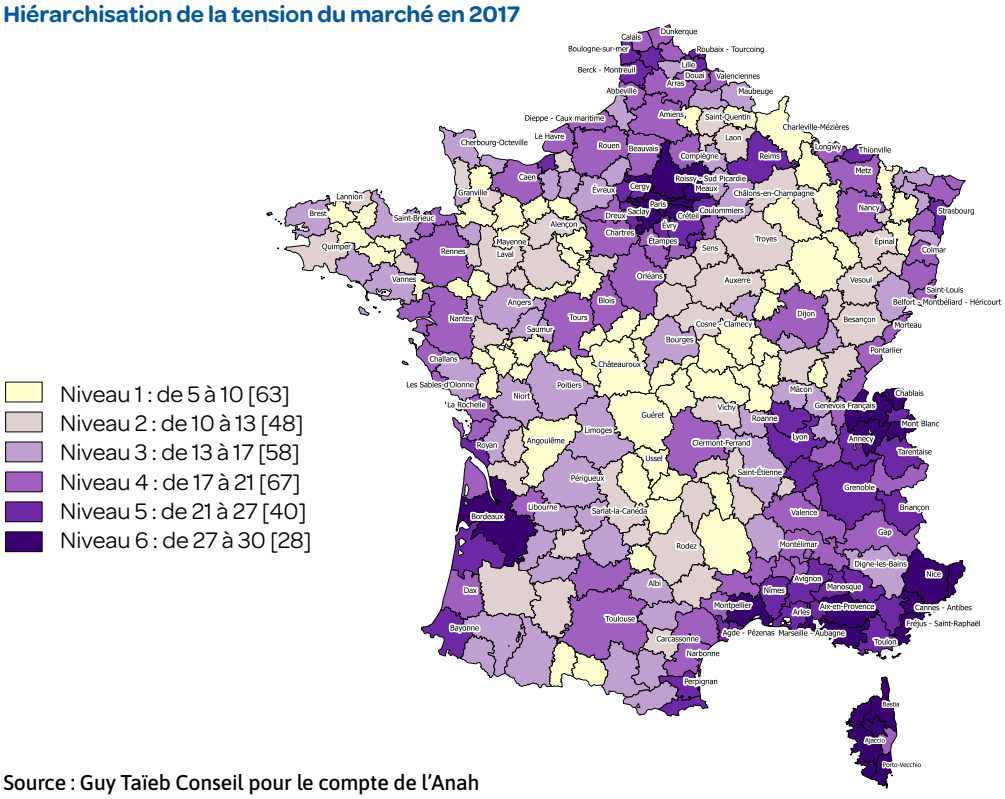
L'opposition entre marchés tendus et détendus gomme la diversité des situations de fonctionnement des marchés locaux de l'habitat.

La carte des tensions du marché[25] réalisée à partir d'indicateurs croisés (ménages avec taux d'effort supérieur à 39 %/suroccupation lourde/mobilité/prix de l'immobilier et évolution) **révèle une segmentation plus complexe**.

Des secteurs à très forte tension : l'Île-de-France, le littoral méditerranéen, la région bordelaise et les secteurs frontaliers de l'Est. Des secteurs détendus, recouvrant la « diagonale du vide » des Ardennes à l'arrière-pays languedocien. Mais, surtout, **une majorité de territoires en situations intermédiaires, ce qui souligne une grande diversité de situations**.
La mesure de la tension est sensible à la conjoncture territoriale, et est donc évolutive.

La caractérisation de la situation du marché local de l'habitat ne peut se limiter à une qualification schématique de « marché tendu » ou de « marché détendu ». Les différences de dynamiques entre territoires et quartiers au sein même de chaque bassin d'habitat, les écarts du rapport offre/demande dans les différents segments du parc social et du parc privé, les évolutions dans le temps liées à la conjoncture ou aux effets attendus des politiques publiques sont autant de facteurs à prendre en compte pour apprécier finement les dynamiques de fonctionnement du marché.

Hiérarchisation de la tension du marché en 2017



Source : Guy Taïeb Conseil pour le compte de l'Anah

25. La tension du marché est à considérer comme conjoncturelle si l'on considère qu'elle est la résultante d'un rapport offre-demande, qui est en ajustement permanent (et donc instable).

Quelques indicateurs clés pour qualifier les marchés

Dynamique du marché	Mobilités résidentielles	Fonction du parc social
→ Évolution de la population et de l'emploi → Évolution du nombre de ménages → Intensité de la construction neuve dont logements locatifs sociaux → Localisation et typologie de la construction neuve → Évolution du taux de vacance (parc privé et parc social) → Évolution des prix et segmentation du marché	→ Profil des nouveaux ménages dans les segments du parc → Profil des ménages qui partent → Effets des mobilités résidentielles sur les dynamiques sociales → Situations de sur- et sous-occupation	→ Intensité de la demande de logements sociaux et typologies demandées → Profil des demandeurs, des occupants et des nouveaux arrivants

Positionnement du quartier : situation et structure de l'offre de logements

La qualification du marché local de l'habitat constitue la « toile de fond » des possibilités et des contraintes pour le renouvellement urbain du quartier. Elle doit être complétée par l'appréciation de sa situation et de la structure de l'offre de logements globalement et à l'échelle des résidences. Dans un même bassin d'habitat, tous les quartiers n'ont pas les mêmes potentiels d'attractivité, ceux-ci dépendant largement de leurs caractéristiques et de l'offre de logement qui y est proposée.

Dans les QPV, on constate un déficit d'attractivité qui pèse sur les leviers tant de diversification de l'offre de logement que de rééquilibrage social. Ce constat concerne y compris les QPV situés dans des secteurs en marché considéré comme « tendu ». Alors que les dynamiques de marché offrent des conditions a priori favorables de rééquilibrage, celles-ci peuvent être empêchées par un décrochage par rapport à leur environnement : offre déqualifiée, image négative, faible insertion urbaine, etc.

→ Analyse à l'échelle du quartier

La situation du quartier doit être appréciée en tenant compte :
→ de sa taille ;
→ de son positionnement dans l'agglomération et par rapport aux infrastructures de transport ;
→ de l'offre de services et d'équipements en son sein et dans son environnement ;
→ des effets de la mise en œuvre des différents volets du renouvellement urbain.

Quelques éléments pour apprécier la situation du quartier

Situation urbaine	Insertion urbaine	Desserte
→ Position par rapport au centre → Position par rapport à des secteurs attractifs → Position par rapport aux autres quartiers prioritaires	→ Coupures urbaines (infrastructures, équipements) → Morphologie urbaine/ environnement (densité) → Accessibilité (entrées, traversées, etc.)	→ Transports en commun : desserte, fréquence, amplitude → Variété et qualité de l'offre de transport

La qualification de l'offre de logements du quartier est particulièrement importante en ce que :
→ elle détermine en partie le profil des occupants du quartier ;
→ les interventions sur l'offre de logements sont une action centrale du NPNRU.

Cette qualification suppose :
→ de déterminer le poids relatif du parc privé et du parc social ;
→ de caractériser l'offre en tenant compte des loyers et charges, des typologies, des superficies, de la forme et de la taille des bâtiments, de leur qualité thermique, de l'équipement des logements (type de chauffage, ascenseurs, etc.) et des parties communes, etc.
→ plus spécifiquement pour le parc social : de préciser les réservataires des logements et la part qu'ils prennent de manière effective aux attributions annuelles (moyenne/évolution).

Ces différents indicateurs mettent en évidence :
→ des effets structurels qui ont des impacts sur la population accueillie : la concentration de grands logements ou de logements à bas loyers, par exemple ;
→ des caractéristiques qui pénalisent l'offre de logements en termes d'attractivité : état dégradé du bâti ou pas d'ascenseurs, qualité thermique médiocre…

Cette analyse nourrit les réflexions d'arbitrage des démolitions et de requalifications qui, en principe, ciblent les patrimoines les plus dégradés ou les moins attractifs. Elle est aussi essentielle pour construire une stratégie d'attribution. Des caractéristiques et qualités de l'offre de logements sociaux conservés découlera pour partie le profil des ménages accueillis. C'est la raison pour laquelle le parc réhabilité constitue une véritable opportunité pour capter des populations différentes.

→ Analyse à l'échelle des résidences

Afin de positionner le quartier dans son contexte de marché, il pourrait être suffisant de disposer de données d'analyse à l'échelle du quartier en distinguant le parc social du parc privé. Cependant, tant pour déterminer les interventions (démolitions, requalification, réhabilitation, résidentialisation, etc.) que pour mettre en œuvre des politiques de rééquilibrage, l'échelle du quartier est insuffisante. L'échelle des résidences apparaît la mieux adaptée, car :
→ l'offre est généralement homogène au sein d'une résidence notamment en niveau d'équipement, de superficie des logements, des niveaux de loyers et de charges ;
→ c'est l'échelle « de référence » tant pour l'intervention patrimoniale que pour les attributions.

L'analyse à l'échelle des résidences distingue celles qui sont le plus aptes à porter un potentiel de rééquilibrage et celles dont les caractéristiques induisent une plus forte spécialisation sociale. Par exemple, au sein d'un même quartier, une résidence des années 1970 équipée d'ascenseurs, avec des logements de superficie généreuse, n'aura pas les mêmes potentiels d'attractivité qu'une résidence de quatre étages sans ascenseur proposant des logements de superficie compacte.

Le Plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs (PPGDID) : un document sur lequel s'appuyer pour caractériser l'offre d'habitat

L'élaboration du PPGDID prévoit la réalisation d'une qualification de l'offre, dont l'objet premier est l'information du demandeur. La qualification de l'offre permet d'aborder la question des disparités de caractéristiques et de qualité du parc et est aussi un outil des politiques de rééquilibrage de l'occupation sociale. Elle peut donc utilement alimenter la réflexion des acteurs sur le rééquilibrage des attributions dans les QPV.

Quelques éléments pour qualifier l'offre de logement et son occupation

Segment de l'offre	Les résidences	Les logements
→ Part de logements sociaux et de logements privés → État du bâti → Copropriétés en difficulté	→ Taille et morphologie → Hauteur des bâtiments et nombre de logements par entrée → Organisation (résidentialisation) → Équipements (type de chauffage, ascenseurs, caves, parkings, etc.) → Réservataires des logements → Répartition des logements par typologie	→ Superficies des logements → Niveau des loyers et des charges → Organisation et qualité des logements → Balcons, terrasses...

FICHE PROJET

Reims Métropole

Qualifier la situation des résidences : une approche statistique complétée par une appréciation qualitative

Reims Métropole
- 37 % de logements sociaux dont 9/10 dans la Ville de Reims
- 7 QPV (30 % du logement social)
- 3 NPRU
- 3 bailleurs regroupant 95 % de l'offre : Plurial Novilia, Le Foyer Rémois et Reims Habitat (OPH)

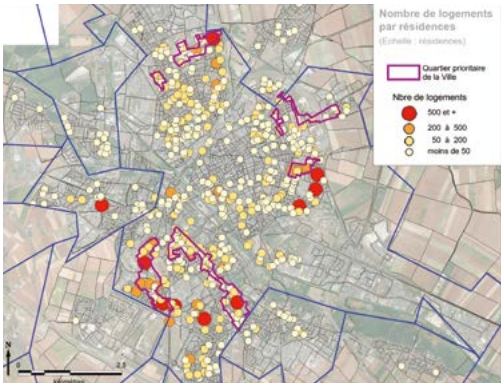
Une analyse statistique de la situation des résidences des résidences

Le diagnostic s'est appuyé d'abord sur une approche statistique réalisée à l'échelle des résidences. Ces données portent sur la qualification de l'offre (loyers, époque de construction, superficie des logements) et sur l'occupation sociale.

L'occupation sociale est appréhendée à partir d'un indicateur principal, qui est la part des ménages sous le seuil de 40 % des plafonds HLM et d'indicateurs complémentaires. Il s'agit de la part des grandes familles, des familles monoparentales et des personnes âgées.

L'indicateur « ménages sous le seuil de 40 % » a permis de classer les résidences en trois catégories : très sociale, ordinaire, « intermédiaire ». Ces données sont issues de l'enquête Occupation du parc social (OPS) et complétées par des exploitations des fichiers du SNE (demande active et demandes radiées pour attribution).

Carte des résidences pour le diagnostic



Des ateliers pour développer une approche qualitative visant à déterminer les vocations futures

Les ateliers animés par Reims Métropole ont regroupé les bailleurs, Action Logement et les services de l'État. Ils ont été menés pour chacun des 7 QPV de la ville.

Une première étape a consisté à redéfinir les périmètres des QPV avec principalement deux situations : des QPV de très grande taille qui ont été redivisés en plusieurs secteurs ; à l'inverse, des QPV petits et de formes spécifiques qui ont été élargis pour correspondre à des quartiers de vie. Ensuite, la situation de chaque résidence a été évaluée en s'appuyant sur les données statistiques et l'appréciation qualitative des acteurs. Ces appréciations portaient sur le fonctionnement de la résidence, son attractivité, son environnement…

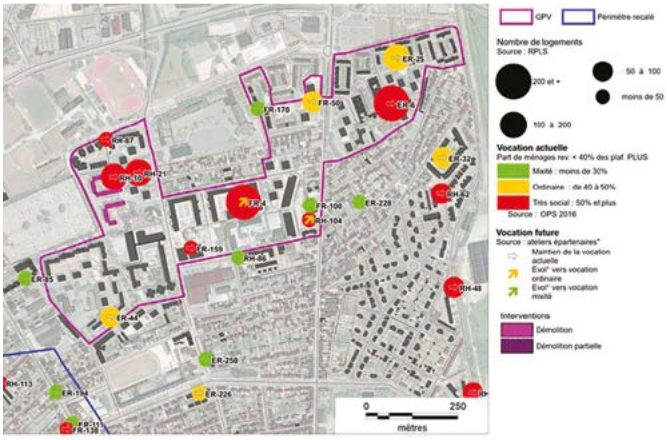
Des actions déclinées par QPV et par résidence

La dernière phase d'élaboration de la CIA s'est traduite par la constitution de fiches « prospective » par quartier.

Celles-ci rappellent les principaux éléments de diagnostic, les actions programmées/envisagées à l'échelle du quartier, les objectifs d'évolution des attributions par résidences et l'objectif qui en résulte à l'échelle du quartier.

Les objectifs d'attributions s'appuient sur le critère des ressources (ménages sous le seuil de 40 % des plafonds PLUS), mais peuvent comprendre des objectifs en termes de profil des ménages (grandes familles, familles monoparentales) visant un rééquilibrage démographique.

Prospective « peuplement »



Quartier plus réduit en taille mais divisé en trois secteurs correspondants aux trois bailleurs
Sur le secteur central pas de difficultés de commercialisation des programmes neufs
Perspectives patrimoniales :
Démolition programmée

Actions envisagées :

- Démolition et stratégie d'attente avec reconstruction différée
- Enjeux du relogement
- Une segmentation interne au quartier avec un secteur remanié dans le cadre du PNRU qui constitue un point d'appui.

Points durs à traiter :
- Secteur Reims Habitat le plus en difficulté avec des trafics et regroupements de jeunes, difficultés même sur le parc neuf

Point d'appui :
- Secteur central, à retrouver de l'attractivité après les interventions y compris sur des populations extérieures
- Secteur Plurial : attractif malgré quelques problèmes sur des cages d'escalier spécifiques
- Desserte TC

Objectifs attributions à des ménages sous le seuil de 40%

Taux actuel :**74% soit 117 ménages / an**
Taux cible **: 61% soit 96 ménages / an**
Rappel moyenne agglo. **= 47%**

L'occupation sociale et les dynamiques sociales à l'œuvre

L'analyse de l'occupation sociale vise à déterminer les caractéristiques sociales et démographiques des habitants du quartier, les mobilités résidentielles (départs, nouvelles attributions) et leurs effets sur les dynamiques sociales.

Les mobilités résidentielles sont liées aux caractéristiques structurelles du quartier (localisation, offre d'habitat, aménités, etc.), mais aussi aux caractéristiques de son occupation sociale. Les attributions et les mutations ont à leur tour des effets sur le profil global du quartier et sa vocation résidentielle.

Le « profil social » du quartier

Le « profil social » d'un quartier constitue l'un des facteurs explicatifs du profil des nouveaux arrivants, de l'attractivité du quartier et, plus globalement, de ses dynamiques d'évolution. On constate une forte corrélation entre le profil des occupants et celui des arrivants. Certains facteurs objectifs sont liés au parc de logements, notamment dans les QPV où les niveaux de loyers concourent à une concentration des ménages à faibles ressources et où les typologies s'adressent à des types de ménages (familles notamment monoparentales et nombreuses) plus touchées par la pauvreté que la moyenne.

Les processus de spécialisation procèdent aussi d'effets liés à l'occupation sociale et à l'image du quartier qui en découle. Au-delà des effets liés à la demande locale, les demandeurs issus du quartier (jeunes ménages notamment) sont représentatifs de l'occupation du quartier, donc en moyenne plus fragiles.

L'environnement social constitue l'un des facteurs de choix des ménages dans leurs stratégies de trajectoires résidentielles. Dans l'habitat privé, il participe à l'explication des écarts de prix entre secteurs. Dans le parc social, son impact s'observe sur l'image et l'attractivité du quartier et sur les caractéristiques des demandeurs. Lorsque l'on parvient à infléchir le profil des ménages dans les attributions, l'évolution de l'occupation sociale qui en découle contribue à la dynamique de rééquilibrage. La plupart des agglomérations se caractérisent par l'existence de quartiers d'habitat social (y compris parfois de taille importante) qui témoignent de cette logique : une occupation sociale diversifiée, une attractivité résidentielle et un profil des demandeurs diversifié.

La précarisation de l'occupation du parc social découle principalement des effets liés aux mobilités résidentielles : départ des ménages les plus solvables, voire les plus insérés, arrivée de ménages plus fragiles économiquement et dont l'intégration dans le quartier est à réaliser. Ces effets peuvent être renforcés par l'évolution de la population stable (vieillissement), mais aussi par le contexte économique local qui peut avoir un impact sur les ressources des ménages.

Le diagnostic de l'occupation et des dynamiques sociales s'effectue à plusieurs échelles :
→ l'échelle du quartier est importante, car on vise un rééquilibrage à cette échelle, tant par le renouvellement urbain que par les politiques intercommunales d'attributions (CIA) ;
→ comme pour le parc, l'échelle des résidences permet une compréhension et une analyse plus fines de l'occupation sociale du parc et d'envisager *in fine* des réponses adaptées.

→ Occupation sociale

Il s'agit de caractériser les occupants à l'échelle du quartier et sur les résidences selon l'âge, les ressources, la situation au regard de l'emploi, la structure familiale, l'ancienneté dans le logement et dans le quartier, etc. Une attention doit être portée

aux caractéristiques des emménagés récents et de ceux qui partent pour apprécier la dynamique d'évolution du quartier. L'analyse des demandes de mutations (ancienneté, motifs, caractéristiques des demandeurs, etc.) permet d'apprécier les potentiels de mobilité non satisfaits.

Des données statistiques sont désormais disponibles via l'outil cartographique du GIP-SNE (carreaux, l'échelle résidence n'étant pas encore activée) que les organismes HLM alimentent avec les données de l'enquête Occupation du parc social (OPS).

→ Fonctionnement socio-résidentiel des immeubles

De manière complémentaire à l'analyse quantitative, l'analyse du fonctionnement socio-résidentiel cherche à caractériser la qualité de l'ambiance et du climat au sein des résidences, au travers de critères tels que les usages et l'appropriation des logements, des espaces communs et résidentiels et des espaces et équipements de proximité dans le quartier, les relations de voisinage, les interactions sociales entre habitants, les initiatives et dynamiques sociales de proximité, la relation aux institutions et acteurs de terrain, les actes de dégradation et de violence recensés, etc.

Cette approche peut s'appuyer sur l'appréciation des acteurs de terrain et la satisfaction des habitants, éventuellement dans le cadre d'outils de type « observatoire d'ambiance » développés par les bailleurs ou les collectivités locales.

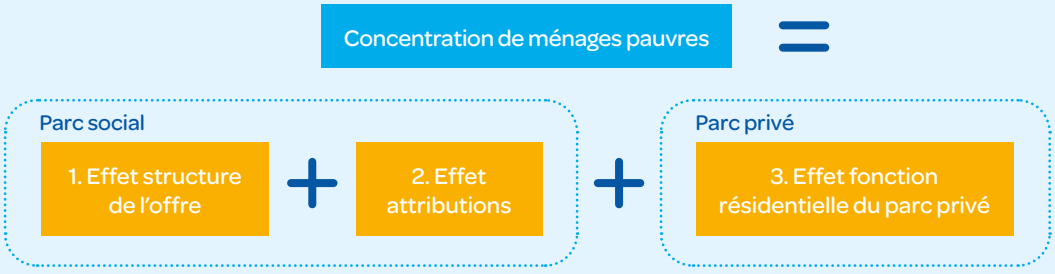
L'analyse qualitative peut être complétée par une analyse du souhait des ménages (résidences demandées ou non) et des refus au moment des propositions d'attributions, ce qui permet de mesurer l'attractivité de la résidence pour les ménages.

L'ensemble de ces éléments concourt à déterminer des niveaux d'attractivité résidentiels qui, selon les cas, vont constituer des opportunités (résidences assez attractives et pouvant constituer des points d'appui) ou, à l'inverse, des freins (résidences très stigmatisées et cumulant les difficultés) pour rééquilibrer l'occupation du parc social.

Concentration de ménages pauvres : identifier les facteurs explicatifs pour calibrer les types d'intervention

20 % des ménages français sont sous le seuil de pauvreté – ce taux est de 60 % dans les QPV. Les revenus médians y sont sensiblement plus faibles : 9 800 €/unité de consommation en QPV pour une moyenne nationale de plus de 20 000 €. La réduction de ces écarts est au cœur des objectifs des politiques de la Ville et de renouvellement urbain. Cette situation découle d'une fragilité dans tous les segments du parc, mais c'est le plus souvent le parc social qui prédomine dans l'offre des QPV. C'est pourquoi il est nécessaire de bien identifier trois effets distincts le concernant :

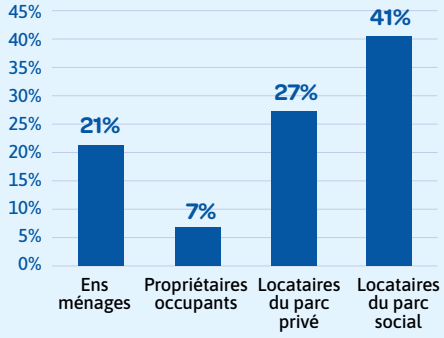
1. Effets concernant la structure de l'offre de logements sociaux
2. Effets liés aux profils des attributions dans le parc social
3. Effets liés à la fonction résidentielle du parc privé



1 Ce qui relève d'un effet de structure de l'offre : la concentration de logements sociaux

Le parc social accueille une part supérieure de ménages à faibles ressources que le parc privé : 41 % en moyenne en France pour un taux moyen de 21 %. La concentration de logements sociaux entraîne mécaniquement une concentration de ménages à faibles ressources. L'évolution de la fonction résidentielle du parc social est ancienne. Elle est liée à la fragilisation des ouvriers et employés très touchés par les restructurations économiques à partir des années 1970 et à l'ouverture progressive du parc social aux ménages les plus modestes (lois relevant du « droit au logement » à partir des années 1980). En parallèle, on observe une réduction des capacités d'accueil des plus modestes dans le parc privé : requalification des centres, augmentation des loyers, résorption de l'habitat dégradé, etc.

Taux de pauvreté par segment du parc

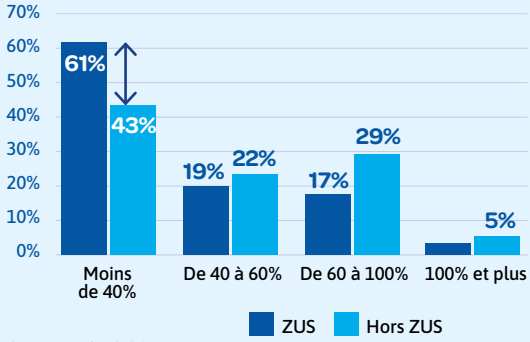


Source : Filocom 2013

2 Ce qui relève des attributions : un profil plus fragile des ménages qui arrivent dans le parc social

Dans les QPV, le profil des ménages entrant dans le parc social est marqué par une part plus importante de ménages à faibles ressources que dans le reste du parc social. En France, la part des ménages à faibles ressources parmi les nouveaux ménages du parc social est de 43 % hors ZUS mais de 61 % en ZUS. Cette spécificité contribue à la spécialisation sociale des quartiers prioritaires. Plusieurs facteurs contribuent à la spécificité des ménages arrivant dans le parc social : la part des différents réservataires (par ex., faible niveau de réservations Action Logement), les pratiques des réservataires dans le rapprochement offre/demande, les typologies des logements (par ex., concentration de grands logements) et les niveaux de loyers (concentration de logements sociaux à très bas loyers), mécanismes de rejet/refus par certains ménages plus aisés, etc.

Ressources des emménagés récents du parc social en ZUS et hors ZUS (en % des plafonds HLM)



Source : OPS 2014

3 Ce qui relève de la fonction résidentielle du parc privé existant.

Dans les QPV intégrant des logements sociaux et privés, la concentration de ménages pauvres dans le parc social est souvent amplifiée par la précarité des ménages occupant et arrivant dans le parc privé. Dans ces cas de figure, le parc privé est moins une opportunité de trajectoire résidentielle positive pour les ménages du parc social qu'un parc accueillant des ménages n'ayant pu accéder au parc social.

Les moyens d'action

- → Évolution de la structure de l'offre : déconcentration du parc social/développement d'une offre diversifiée
- → Rééquilibrage des attributions s'appuyant sur des interventions sur le parc (requalification, restructurations, etc.)
- → Interventions sur le parc privé : démolition de copropriétés dégradées, requalification, plan de sauvegarde, etc.

FICHE PROJET

Nantes Métropole

Élaborer des stratégies d'attributions territorialisées en QPV sur l'ensemble du parc de logements

Une métropole de 24 communes et 646 522 habitants en 2017, en forte croissance (accroissement de 47 075 habitants sur la métropole entre 2013 et 2018, dont 45 % sur la commune de Nantes). Un marché de l'habitat dynamique, mais une tension qui s'accroît sur le parc social (19,7 % des résidences principales selon RPLS 2017) et qui contraint la mobilité résidentielle : 32 417 demandeurs en 2019 contre 22 773 en 2017 (6 500 demandes satisfaites par an en moyenne depuis 2010), 15 QPV (63 % de l'offre de logement social et 45 % des ménages les plus modestes de la métropole) répartis dans 4 communes dont 4 en NPNRU (9 % de la population du territoire). Pour mettre en œuvre les orientations de rééquilibrage de l'occupation sociale, Nantes Métropole et ses partenaires se fixent l'ambition de **territorialiser la stratégie d'attribution sur les QPV en renouvellement urbain**.

Cette stratégie s'appuie sur une **qualification fine du parc social, réalisée à partir de la caractérisation des logements et de l'occupation sociale des immeubles** pour lesquels les critères suivants sont analysés et cartographiés :

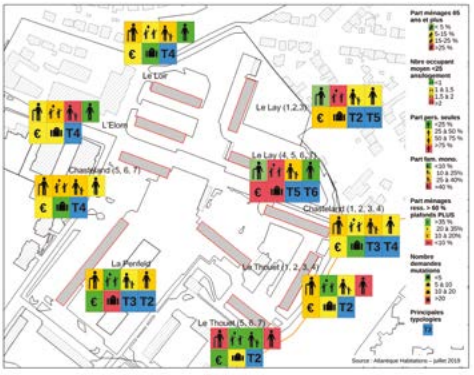
- → part de ménages de 65 ans et plus,
- → personnes seules,
- → familles monoparentales,
- → ménages sous plafond de ressources supérieurs à 60 % des plafonds PLUS,
- → nombre d'occupants moyen par logement,
- → demandes de mutations.

Cette stratégie est élaborée dans le cadre de groupes de travail partenariaux réunissant les acteurs intervenant sur les attributions (bailleurs sociaux, Action Logement, DRDJSCS, Nantes Métropole [Direction habitat, Chef de projet urbain], service logement des communes concernées).

La stratégie de rééquilibrage cible toutes les catégories du parc de logement en QPV :

→ **Parc locatif social requalifié :** objectifs d'attributions à définir en fonction des programmes de requalification. Dans le cas de requalifications d'ampleur nécessitant un relogement des occupants, le relogement est utilisé comme levier de rééquilibrage de l'occupation sociale.
→ **Programmes de diversification :** rééquilibrage via l'accession sociale abordable en OFS avec l'objectif d'accueillir au moins 50 % de propriétaires occupants via un travail en amont avec les promoteurs et opérateurs immobiliers, dans des commercialisations groupées testées progressivement (en/hors QPV).
→ **Copropriétés :** veille du fonctionnement, notamment à proximité des programmes de diversification.

Synthèse de l'occupation sociale par immeuble - Quartier Plaisance à Orvault



Nantes Métropole : exemple de cartographie de l'occupation du parc social à l'échelle des immeubles.

Les pratiques de gestion des réservations, de la demande et des attributions

Caractériser les pratiques de gestion de la demande et d'attributions est une étape nécessaire dans l'élaboration d'une stratégie de rééquilibrage de l'occupation sociale. L'EPCI peut mener cette analyse avec les bailleurs, les réservataires et les autres acteurs participant à la gestion de la demande et des attributions pour définir avec eux des propositions d'évolution dans le cadre du Plan partenarial de gestion de la demande (PPG) et de la Convention intercommunale d'attribution (CIA).

Les pratiques des acteurs de la gestion de la demande, des réservations et des attributions peuvent conforter les processus de spécialisation sociale :

→ en privilégiant la maîtrise des délais d'attribution et l'anticipation de la vacance sur la diversité de l'occupation sociale. Cela peut conduire à :

- anticiper le risque de refus des candidats et à rechercher des candidats en tenant compte de l'attractivité réelle ou supposée de la résidence ;
- rechercher des candidats ayant les mêmes caractéristiques que les occupants de la résidence pour anticiper les éventuels conflits de voisinage et faciliter la gestion résidentielle de l'immeuble ;

→ en utilisant les niveaux de loyers comme premier critère de recherche des candidats parfois sans tenir compte de l'effet des APL sur la solvabilisation des ménages ;

→ en mobilisant certaines résidences pour atteindre certaines obligations légales. Cela peut concerner les ménages prioritaires par exemple, dont le refus d'une proposition de logement est plus pénalisant que pour un candidat ordinaire.

L'analyse des pratiques de gestion de la demande et des attributions s'appuie sur la caractérisation globale de la demande de logements sociaux (profils des demandeurs en termes d'âge, de niveau de ressources, de structure familiale, etc.) et de la demande qui s'oriente plus spécifiquement vers les QPV NPNRU. Cet exercice est en principe systématique dans le cadre des PPGDID ou des documents-cadres d'orientations d'attribution. Il peut aussi s'attacher à comparer les profils des demandeurs et des attributaires pour identifier les effets de freins, voire de tri dans l'accès au logement.

Les études menées sur le sujet ont largement démontré que si l'enregistrement des demandes de logements a été rendu plus transparent au fil des réformes (numéro unique, SNE, etc.), si les attributions sont désormais cadrées par des documents d'orientations stratégiques et d'engagements opérationnels, en plus des règlements des CALEOL, **l'étape de sélection des candidats par les acteurs des attributions reste peu lisible**. C'est cette étape du processus d'attributions que la mesure de « cotation de la demande », désormais obligatoire depuis la loi ELAN, vise à rendre plus transparente dans un objectif d'équité de traitement des demandeurs.

Plusieurs dimensions sont à analyser dans les pratiques de gestion de la demande et des attributions.

→ Pratiques de sélection des candidats par les bailleurs et réservataires

L'objectif est d'analyser le **poids respectif des différents réservataires dans les attributions annuelles des différents bailleurs, dans les différents quartiers, secteurs et résidences**. Il est fréquent dans les quartiers de la politique de la ville que les réservations orientées par l'État soient plus nombreuses que celles d'autres réservataires (Action Logement voire communes), en raison de l'ancienneté du parc mais aussi de « l'abandon » progressif de leurs droits de réservations. Lorsque les réservataires renoncent à rechercher et orienter un candidat pour le logement libéré, leur réservation est « remise pour un tour » au bailleur, qui attribue alors le logement. Cette pratique peut conduire à des écarts significatifs entre la part de réservation théorique de certains réservataires et la part qu'ils sont susceptibles de prendre effectivement du fait des conventions de réservation préexistantes dans les attributions annuelles.

→ Règles et pratiques d'attributions

Bien qu'administré par des règles et cadré par des objectifs à différentes échelles, le processus d'attribution des logements sociaux dépend des modalités de sélection des candidats au sein d'un vivier de demandeurs en fonction des caractéristiques du logement à attribuer, c'est-à-dire au moment du **rapprochement entre l'offre et la demande de logement**. Les critères retenus par

les bailleurs et les réservataires pour sélectionner les candidats et opérer le rapprochement avec l'offre de logement qui se libère s'avèrent très divers.

L'analyse des règles et des pratiques d'attribution porte sur les critères pris en compte par les bailleurs pour rapprocher l'offre et la demande de logement, c'est-à-dire repérer les demandeurs de logement en fonction des caractéristiques du logement vide ou qui va se libérer et sélectionner ceux qui sont présentés dans les commissions d'attributions de logements (CAL), devenues commissions d'attribution des logements et d'examen de l'occupation de logements (CALEOL)[26]. Les critères retenus pour apprécier la capacité financière des ménages en fonction du niveau de la quittance du logement sont importants : il s'agit du calcul et niveau du taux d'effort maximum et du reste pour vivre.

L'analyse doit également porter sur les modalités de fonctionnement des CAL : organisation, composition, modalités de prise de décision et de suivi de l'occupation sociale des immeubles concernés, etc. Cela suppose d'interroger les modalités de participation des réservataires et des collectivités locales aux commissions, les échanges informels ou formels préalables de type pré-CAL, les modalités de partage des orientations de rééquilibrage et des objectifs d'attributions entre les membres de la CAL, de suivi de l'évolution de l'occupation sociale etc.

→ Pratiques de gestion de la demande et de commercialisation des logements

Il est important de s'interroger sur l'impact des pratiques de gestion de la demande et de commercialisation des logements sur les « choix » des demandeurs. Les modalités de présentation des logements, des immeubles et des quartiers (discours, supports utilisés, etc.) peuvent largement influencer ces choix. À partir de la qualification des demandes, dont les modalités de réalisation et le niveau de précision varient d'un bailleur à un autre, d'un réservataire à un autre, les demandeurs seront plutôt orientés vers tel ou tel type d'offre en fonction de leurs profils. L'accompagnement des demandeurs dans la visite des logements est aussi un élément important à prendre en compte.

→ Souhait et refus des ménages

L'analyse de la fréquence et des motifs des refus sur certains quartiers, résidences et types de logements, et, au contraire, de ceux qui sont fortement demandés, permet de mesurer leur plus ou moins grande attractivité pour les demandeurs. Cette approche doit être approfondie selon les différents types et caractéristiques de ménages.

Le refus des ménages les plus solvables pour une attribution dans les quartiers ciblés par le NPNRU est fréquent et constitue l'une des principales difficultés pour parvenir à rééquilibrer les attributions. Il est donc nécessaire de bien identifier les motifs de ces refus : réputation du quartier, morphologie et types d'immeubles, situation du quartier… Il est possible aussi de distinguer des secteurs ou des résidences qui, au sein du quartier, sont plus attractifs et peuvent constituer des points d'appui. Tous les volets mis en œuvre dans les projets peuvent contribuer à faire évoluer ce frein lié au souhait des ménages car ils contribuent à l'évolution de l'image et à l'attractivité du quartier. L'offre requalifiée, réhabilitée ou neuve constitue une opportunité particulière.

26. Extrait de l'article L442-5-2 du code de la construction et de l'habitation (CCH) : « Pour les logements situés dans les zones géographiques définies par décret en Conseil d'État se caractérisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements, le bailleur examine, tous les trois ans à compter de la date de signature du contrat de location, les conditions d'occupation du logement. Il transmet à la commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements les dossiers des locataires qui sont dans une des situations suivantes :
1° Sur-occupation du logement telle que définie à l'article L. 822-10 ;
2° Sous-occupation du logement telle que définie à l'article L. 621-2 du présent code ;
3° Logement quitté par l'occupant présentant un handicap, lorsqu'il s'agit d'un logement adapté ;
4° Reconnaissance d'un handicap ou d'une perte d'autonomie nécessitant l'attribution d'un logement adapté aux personnes présentant un handicap ;
5° Dépassement du plafond de ressources applicable au logement.
La commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements constate, le cas échéant, la situation et définit les caractéristiques d'un logement adapté aux besoins du locataire. Elle peut conseiller l'accession sociale dans le cadre du parcours résidentiel. »

→ Modalités de gestion des demandes de mutations

Il s'agit d'apprécier les modalités de traitement des demandes de mutation (délai moyen de mutation, critères de priorisation, information des demandeurs, etc.). La non-réponse aux demandes de mutation ou des propositions faites uniquement dans le quartier peut limiter le potentiel d'offre disponible pour de « nouveaux » profils.

L'analyse doit intégrer l'impact de deux dispositions phares de la loi ELAN de 2018 sur les pratiques des bailleurs et des réservataires et sur la mise en œuvre des politiques d'attributions : le passage à la gestion en flux des réservations et la cotation de la demande de logements.

La gestion en flux des réservations[27] et la cotation de la demande : impact pour les projets de renouvellement urbain

1 La gestion en flux des réservations

Généralisée par la loi ELAN, **la gestion en flux des attributions de logements sociaux vise à fluidifier le parc social**. Dans le système initial de gestion des réservations, « en stock », le réservataire du logement est connu en fonction du logement qui se libère, à partir de la convention de réservation conclue à l'origine du programme immobilier. Les conventions de réservation identifient les réservataires pour chaque logement social. Dans le nouveau système de gestion « en flux » des logements sociaux, les réservations ne sont plus reliées à des logements physiquement identifiés, mais exprimées en pourcentage annuel des attributions. Le bailleur détermine vers quel réservataire il oriente les logements libérés. Un bilan annuel est prévu auprès des différents réservataires.

La réforme de la gestion en flux porte deux enjeux majeurs pour les projets de renouvellement urbain :

→ Impact sur le relogement

Le décret de mise en œuvre de la gestion en flux prévoit que les logements nécessaires aux relogements – NPNRU, opérations de requalification de copropriétés dégradées (ORCOD) et lutte contre l'habitat indigne (LHI) – soient extraits de la base annuelle de calcul des flux, donc en amont de la définition du flux attribué par le bailleur à chaque réservataire.

La gestion en flux suppose d'évaluer le nombre de logements annuels à mobiliser par bailleur et par commune pour mettre en œuvre le relogement, afin de les retirer de la base de calcul des flux de chaque bailleur. Il est possible que l'identification des typologies et localisations à l'avance soit une demande des réservataires.

Ce système impose donc d'identifier les besoins et l'offre nécessaires au relogement avant le calcul des flux, et revient en quelque sorte à mutualiser l'effort de relogement. Il suppose néanmoins que soient précisées les modalités de mise en œuvre du relogement en inter-bailleurs.

La gestion en flux renforce l'enjeu de pilotage global du relogement assuré par l'EPCI et sa capacité à produire et à consolider les plans de relogement des différents maîtres d'ouvrage porteurs d'opérations générant du relogement à l'échelle intercommunale.

Si cette disposition facilite de fait la mobilisation de l'offre de logement pour un bailleur maître d'ouvrage d'une opération générant du relogement (démolition, requalification), elle n'est en revanche pas garante d'une gestion du relogement en inter-bailleurs. Cela doit constituer une vigilance pour la qualité et la fluidité de la mise en œuvre des parcours de relogements.

La captation des logements libérés en amont de la distribution aux réservataires constitue un nouveau cadre favorable au relogement, dans la mesure où il simplifie et facilite les modalités de mobilisation de l'offre qui ne sont plus contraintes par les contingents des réservataires. **Cela suppose**

27. La loi ELAN avait prévu que ces deux dispositions soient mises en place avant la fin 2021. Le projet de loi 4D envisage un report à 2023.

donc d'être en capacité d'évaluer les besoins annuels de relogement dans le patrimoine de chaque bailleur afin qu'ils puissent réserver les logements et en informer les réservataires chaque année. Cette approche prospective nécessite la mise en place et l'actualisation de « plans de relogement » rendant visibles les besoins d'offre de relogement et l'offre mobilisable en inter-bailleurs. Plus le plan de relogement est précis (localisation, typologies, niveaux de loyers ou actions de maîtrise, etc.), plus il constitue un outil opérationnel et prospectif efficient.
Les enquêtes sociales demeurent la source clé pour calibrer et localiser les besoins de relogement. Elles apportent les précisions essentielles sur les souhaits des ménages et leurs besoins de localisation, typologies, niveaux de loyers et charges des logements à mobiliser. Compte tenu de leur réalisation progressive, on peut envisager un plan de relogement affiné au fur et à mesure de la réalisation et de l'actualisation des enquêtes sociales.

→ Impact sur les conventions de réservation dans les quartiers en NPNRU
La mise en œuvre de la gestion en flux impose une **négociation entre chaque bailleur et ses réservataires pour s'accorder sur les modalités de passage à la gestion en flux** dans le respect du cadre réglementaire :
→ règles de transformation du stock en flux de réservation (clé de passage permettant de traduire les droits en stock acquis en % des attributions annuelles) ;
→ règles d'orientation des logements libérés vers les réservataires.

Cette réforme représente une **opportunité pour s'assurer de la mobilisation des différents réservataires dans les quartiers concernés par les NPRU. Elle devrait contribuer à objectiver et améliorer** les situations de sur-représentation des attributions relevant du contingent de l'État et de sous-représentation, voire d'absence de réservations d'autres réservataires.

La mise en œuvre des principes portés par la réforme implique un diagnostic fin de l'état initial des réservations et, par la suite, la mise en place d'un système de suivi des attributions annuelles au bénéfice de tel ou tel réservataire. Ces outils de pilotage pourront être utiles au suivi des objectifs d'attribution dans les QPV, et en particulier ceux ciblés par le NPNRU.

2 La cotation de la demande

Généralisée par la loi ELAN, la cotation de la demande est mise en œuvre à l'échelle de l'intercommunalité. Elle s'applique à l'ensemble des demandeurs de logements sociaux (avec un système spécifique possible pour les mutations) et des réservataires.

La cotation de la demande est un outil d'aide à la décision qui permet de classer les demandeurs en fonction de critères à déterminer localement pour objectiver l'étape de « sélection des candidats » qui seront présentés en CALEOL pour un logement libéré. Elle vise à assurer une équité de traitement aux ménages.

Pour les projets de renouvellement, plusieurs enjeux sont identifiés :
→ Impact sur les attributions
Une articulation est à trouver entre cotation de la demande et objectifs d'attributions dans les QPV en NPNRU. Pour une attribution de logement en quartier en renouvellement urbain, une grille d critères pourrait permettre de faire « remonter » (par des notes élevées) les profils « équilibrants » ou prévoir un système de filtres pour tenir compte des objectifs d'attributions au moment de la recherche de candidats. Cela permettrait aussi de positionner de manière préférentielle les ménages à très faibles ressources vers des logements hors QPV.

→ Impact sur les relogements
La cotation de la demande constitue une opportunité pour faciliter les relogements, sachant que les ménages à reloger dans le cadre des opérations de renouvellement urbain ne sont pas prioritaires au titre de l'article 441-1 du CCH, mais que leur situation particulière est indiquée dans le système national d'enregistrement de la demande (SNE). Un système de points peut permettre d'assurer une remontée et une instruction rapide de ces demandes dans la gestion des attributions.

2.2 Préciser les objectifs d'évolution à court, moyen et long terme

Vocation résidentielle du quartier

La vocation attendue du quartier à l'issue du projet de renouvellement urbain a généralement été définie à l'issue de la phase de préfiguration du NPNRU et traduite dans les orientations stratégiques et opérationnelles formalisées dans la convention.

Cette vocation définit l'évolution souhaitée pour le quartier qui résulte :
→ de l'identification des marges de manœuvre : la situation du quartier dans son environnement, ses caractéristiques et dynamiques sociales, son image, etc.
→ des moyens mis en œuvre et des effets attendus : intensité de la transformation du quartier et de la diversification de l'habitat, niveau des investissements, mobilisation des politiques sectorielles, stratégie habitat, etc.

La vocation résidentielle du quartier se définit à l'aune de la fonction qu'il est susceptible d'assurer au sein de l'agglomération en termes de populations accueillies et d'offre de logements. Elle suppose de préciser le profil social des occupants, le rôle du quartier dans les mobilités et trajectoires résidentielles et la transformation nécessaire du parc de logements. Cette vocation peut évoluer dans le temps en fonction des moyens mobilisés et des ajustements de la programmation urbaine et du volet habitat du projet de renouvellement urbain.

La vocation résidentielle du quartier est déterminée à la fois par :
→ la situation existante :
- offre de logements, et notamment poids relatif du parc social et du parc privé ;
- occupation sociale des segments du parc de logements du quartier ;

→ les perspectives d'évolution :
- offre de logement : quels produits logements pourraient accompagner une diversification résidentielle ?
- occupation sociale : quels publics cibles ?

La vocation résidentielle du quartier peut être précisée et réinterrogée à toutes les étapes de mise en œuvre du projet :
→ au moment de l'élaboration de la programmation d'ensemble du projet (urbaine, habitat, équipements, etc.) pour s'assurer qu'elle permet bien d'atteindre les objectifs fixés ;
→ lors de la définition des interventions sur les différents ensembles immobiliers, en mesurant les effets attendus des programmes et des objectifs d'attribution et en vérifiant leur adéquation à l'objectif de rééquilibrage : effets des relogements (hors quartier notamment), effet des interventions urbaines et patrimoniales sur l'attractivité du quartier et des résidences, effets de l'adaptation du processus d'attributions sur le profil des ménages arrivant dans le quartier, etc.
→ au fur et à mesure de l'avancée du projet pour l'ajuster en fonction des programmes réalisés et des résultats obtenus en termes d'attributions ;
→ au moment de l'évaluation du projet pour mesurer la trajectoire réelle du quartier au regard de celle qui avait été envisagée initialement.

Elle peut en outre se développer en tenant compte des grandes étapes à venir de l'intervention sur le quartier :
- ce qui a été obtenu grâce aux interventions du PNRU ;
- ce que permettra une première phase du NPNRU ;
- ce qui est envisagé dans le cadre d'une clause de revoyure ;
- ce qui est renvoyé à des phases ultérieures de la rénovation urbaine.

Même si cela n'est pas sa seule dimension, la vocation résidentielle du quartier permet de déterminer les effets attendus en termes d'évolution de l'occupation sociale du quartier. Les situations sont de ce point de vue très diverses et les marges de manœuvre plus ou moins importantes. Elle tient compte des évolutions attendues de l'occupation du parc social et de celle du parc privé.

Étant donné l'indicateur mobilisé pour déterminer les périmètres des QPV, tous se caractérisent par une concentration de ménages à faibles ressources. De ce point de vue, l'objectif du NPNRU est d'enrayer les processus de spécialisation socio-spatiale de ménages à faibles ressources

Toutefois, si les QPV se caractérisent par la concentration de ménages à faibles ressources, leurs perspectives et potentiels d'évolution diffèrent. Leurs évolutions possibles tiennent d'abord à la

situation de départ du quartier : intensité des effets de concentration, positionnement dans le marché de l'habitat et au sein de l'agglomération, image et attractivité, caractéristiques de l'offre, etc. Les perspectives d'évolutions tiennent également à :
→ l'intensité des interventions possibles et envisagées dans le parc social : niveau de démolition, diversification de l'offre de logements, requalification du parc existant, etc.
→ les objectifs de rééquilibrage à travers les attributions dans le parc social existant, requalifié ou non ;
→ les interventions sur le parc privé ;
→ les effets sur l'attractivité du quartier induits par d'autres types d'intervention : restructuration et requalification urbaine, amélioration de l'offre de transport, services et équipements, amélioration de la gestion urbaine et de la tranquillité publique, etc.

Plusieurs perspectives se distinguent pour dessiner la trajectoire d'évolution des quartiers entre :
→ d'un côté des quartiers où l'option la plus raisonnable au regard de la situation actuelle et de la nature et de l'intensité des interventions vise à stabiliser la situation ;
→ d'autres quartiers où l'on peut envisager une forme de « banalisation » par rapport à l'ensemble du territoire intercommunal ;
→ des situations intermédiaires, avec un objectif d'inversion de la spécialisation et une amorce de réduction de la précarisation, voire une diversification des profils des occupants.

Ces perspectives ne constituent pas un cheminement obligatoire ; il revient au porteur de projet de se fixer la perspective attendue pour le quartier considérant toutefois un objectif central de la politique publique : lutter contre les processus de ségrégation socio-résidentielle.

Si l'objectif de stabilisation de la situation peut paraître modeste, il constitue néanmoins une étape importante pour enrayer le processus de précarisation du quartier et éviter qu'il ne s'aggrave. Une fois cette étape atteinte, on peut envisager une dynamique plus longue d'inversion de tendance. Celle-ci nécessite souvent un temps long, car elle reste déterminée par les effets du renouvellement de l'offre (plus ou moins importante selon les projets, et qui porte rarement sur plus du quart des logements), les effets des politiques d'attribution (contraintes par les mobilités) et les effets induits par les interventions des autres volets du renouvellement urbain et de la politique de la ville. À ce stade, une attention particulière aux conditions des habitants en place et à la réponse de leurs besoins (vieillissement, suroccupation, décohabitation, etc.) est un axe important qui n'a pas pour objectif immédiat de changement du profil social des occupants.

L'exercice de prospective visant à déterminer le « profil social » du quartier a un double intérêt :
→ il peut être déterminé en amont de la programmation d'ensemble du projet et constitue l'objectif fixé par les acteurs. La programmation peut alors être établie de manière à atteindre cet objectif ;
→ il peut être réalisé après la programmation d'ensemble du projet. Il s'agit dans ce cas de fixer les perspectives au regard de la programmation et de ses effets attendus.

La démarche de prospective est itérative. Perspectives pour le quartier et programmation d'ensemble du projet sont dépendantes l'une de l'autre et ajustées en fonction des contraintes de faisabilité (ce que l'on peut faire dans le temps du NPNRU/les moyens mobilisables) et des résultats des premières opérations.

Les effets attendus du PRU sur l'évolution de l'occupation sociale du quartier au regard de sa vocation

Ce que l'on envisage pour le quartier

Les capacités d'évolution des fonctions résidentielles que l'on détermine

VOCATION DU QUARTIER

VOCATION RÉSIDENTIELLE

Autres attendus :
- Répondre aux besoins des habitants du quartier
- Participer à un objectif de rapprochement lieu d'emploi/lieu de résidence

Un quartier...

Les effets attendus sur l'évolution sociale du quartier

1	2	3	4
... où la précarisation sociale se stabilise	**... où la précarisation sociale se réduit**	**... qui se diversifie socialement**	**... qui se banalise**
Quelques indicateurs possibles (situation actuelle/cible)			
Traduction pour le parc social → Taux de ménages pauvres stabilisé, mais à un niveau élevé comparé à la moyenne de l'agglomération → Taux de logements sociaux élevé et stable avec ou sans diminution de la taille du quartier *Traduction pour autres parcs* → Profil social stable dans le parc privé existant	*Traduction pour le parc social* → Taux de ménages pauvres réduit, mais reste nettement supérieur à la moyenne de l'agglomération → Taux de logements sociaux qui reste nettement supérieur à la moyenne de l'agglomération avec ou sans diminution de la taille du quartier *Traduction pour autres parcs* → Un redressement partiel dans le parc privé existant	*Traduction pour le parc social* → Taux de ménages pauvres ayant sensiblement baissé, mais supérieur à la moyenne de l'agglomération → Taux de logements sociaux en baisse, mais qui reste au-dessus de la moyenne de l'agglomération *Traduction pour autres parcs* → Une résorption du parc social de fait (copropriétés ou parc ancien) → Production neuve limitée	*Traduction pour le parc social* → Taux de ménages pauvres *a minima* au niveau de la moyenne de l'agglomération → Taux de logements sociaux ramené à la moyenne de l'agglomération *Traduction pour autres parcs* → Banalisation de l'occupation du parc privé → Production neuve développée

Exemple de trajectoire dans le temps (situation actuelle/objectifs d'évolution de l'occupation sociale)

Quartier où l'on confirme des opérations antérieures

1 → 2
Effet du PNRU — À l'issue du NPNRU

2 → 3 → 4
Effet du PNRU — À l'issue du NPNRU — Phases après le NPNRU

Quartier où l'on initie une action

1
Effet du PNRU

Exemple de quartier dans lequel on se fixe un objectif de stabilisation

1 → 2 → 3
Effet du PNRU — Clause de revoyure — Phases après le NPNRU

FICHE PROJET

Clermont Métropole

Définir une vocation pour les quartiers en renouvellement urbain

Communauté d'agglomération de Clermont-Ferrand Métropole
- 5 QPV dont 4 dans la ville centre.
- 3 NPRU : Saint-Jacques Nord, La Gauthière et Les Vergnes, tous situés dans la ville centre

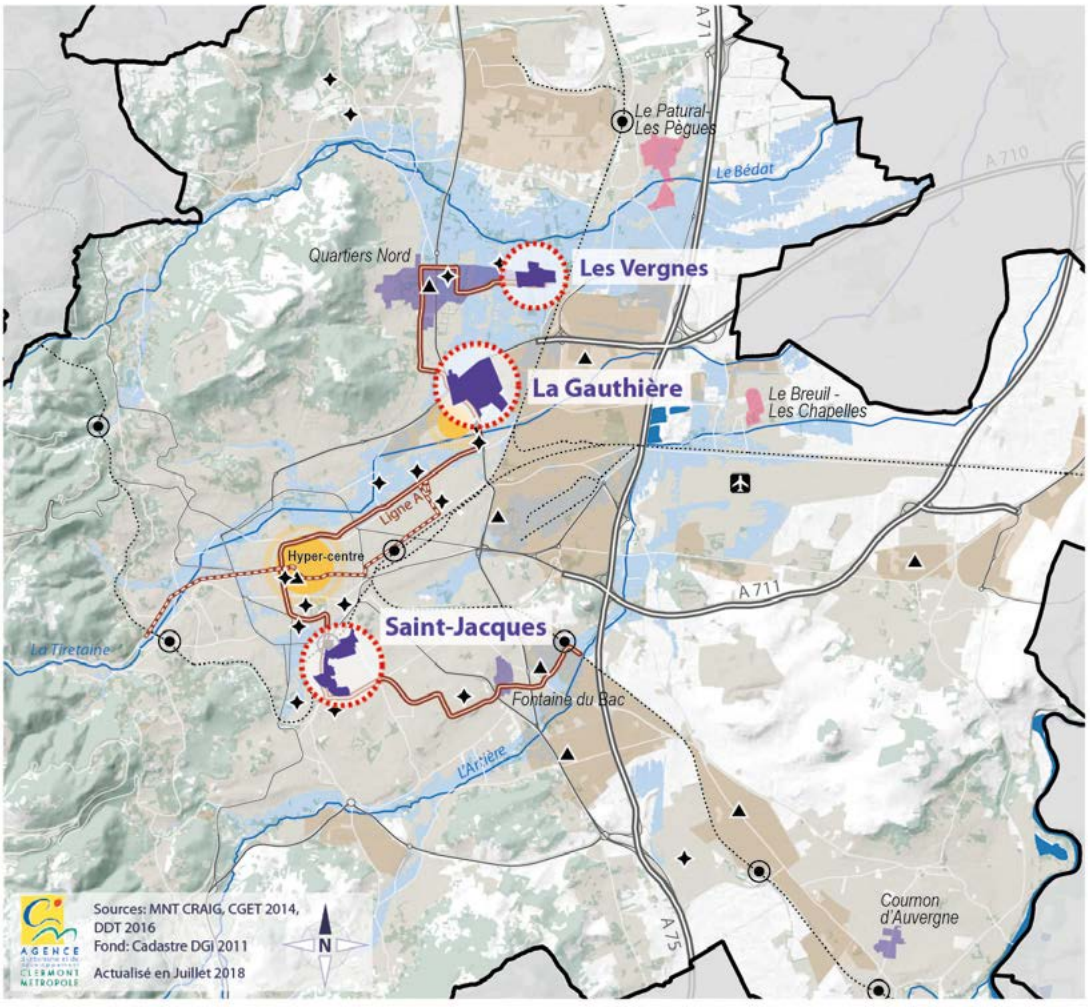
Dès le protocole de préfiguration, le NPNRU de Clermont Métropole a introduit l'intérêt d'une vision à court moyen et long terme de l'évolution des trois quartiers en renouvellement urbain.

Les acteurs locaux ont défini des vocations spécifiques différenciées pour les trois quartiers, qui ont été affirmées et déclinés par des objectifs opérationnels et un programme d'études.

Les vocations des quartiers ont permis de préciser à trois échelles temps (court, moyen et long terme) les évolutions attendues de peuplement (trajectoire de déspécialisation sociale envisagée).

Les implications de ces trajectoires ont été traduites dans trois champs d'intervention opérationnelle. Deux concernent les interventions sur l'offre de logements (parc social, diversification) et un autre concerne l'aménagement urbain.

Clermont Métropole suite



Programme de développement urbain intégré (PDUI) de Clermont Communauté – juillet 2015 / Agence d'urbanisme

2.3. Construire une stratégie de rééquilibrage de l'occupation sociale du quartier

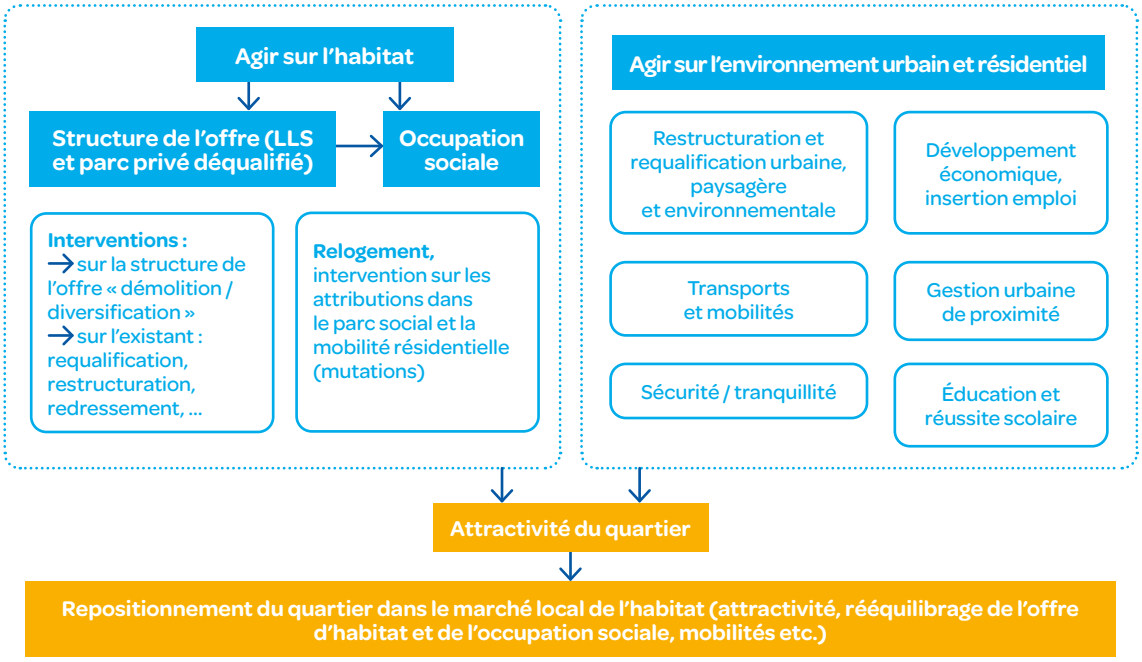
Mettre à profit la phase opérationnelle du projet pour activer une diversité de volets d'actions visant à rééquilibrer l'occupation sociale

Les projets de renouvellement urbain **mobilisent différents volets d'action et intègrent d'autres politiques : la politique de la ville**, dont ils sont l'une des composantes, mais aussi les **politiques locales conduites sur les quartiers**. Le projet doit être envisagé de manière globale pour s'assurer de la cohérence des interventions et atteindre une transformation urbaine et sociale du quartier, condition nécessaire mais pas suffisante de son attractivité et de son rééquilibrage. L'attractivité résidentielle du quartier ne s'appuie pas seulement sur les qualités intrinsèques des logements ou des résidences, mais dépend aussi de l'ensemble des aménités urbaines auxquelles ceux-ci donnent accès.

Si le volet habitat constitue une partie importante des investissements du projet, sa réussite tient aussi aux interventions complémentaires sur l'organisation urbaine du quartier, le développement économique, l'emploi et l'insertion professionnelle des habitants, les services et les équipements publics, la gestion et la sûreté urbaines, l'éducation, les transports et la mobilité, etc. Ces différents volets d'intervention relèvent pour partie de la convention NPNRU, mais aussi d'autres politiques sectorielles et d'autres financements. Tous visent l'amélioration de l'attractivité du quartier garante à la fois d'une amélioration du cadre de vie et d'une plus grande diversité sociale.

L'entrée dans la phase opérationnelle du projet est l'occasion de préciser l'articulation des stratégies habitat (démolitions, reconstitutions de l'offre démolie, requalification de logement locatif social, diversification de l'offre de logements, etc.) **et attributions** (primo-attributions, relogement et mobilités résidentielles, etc.) **avec les autres volets du renouvellement urbain et des politiques sectorielles**. Cela pour maximiser l'impact du projet sur l'équilibre de l'occupation sociale et le fonctionnement social-urbain du quartier.

Les volets d'actions pour repositionner le quartier en NPNRU et agir sur l'occupation sociale



FICHE PROJET

Rennes Métropole

Construire une stratégie globale et intégrée dans le NPRU pour rééquilibrer l'occupation sociale

Une métropole de 43 communes et 450 000 habitants, composée d'une ville centre (200 000 habitants) qui compte 12 quartiers concentrant plus de la moitié de l'offre locative sociale du territoire, dont près de 1 sur 2 est en QPV et 3 en NPRU.
Un taux de croissance de la population élevé (+1,2 % entre 2012 et 2017 selon l'INSEE) et un marché du logement tendu, avec un parc social représentant 19 % des résidences principales en 2019 (Atlas du parc social, Audiar).

Face aux écarts de revenus à l'échelle intercommunale et au sein de la ville centre, celle-ci logeant à la fois les plus riches et les plus pauvres, **la métropole de Rennes cherche à rééquilibrer l'occupation sociale en agissant à la fois sur :**
→ l'accessibilité des ménages à l'ensemble du territoire métropolitain, quelles que soient leurs ressources. Il s'agit de permettre un principe d'égalité du choix résidentiel pour que les plus pauvres ne se sentent pas assignés à résidence pour des raisons exogènes (manque d'offre, procédure d'attribution, faibles ressources, etc.) et puissent prétendre à la mobilité résidentielle sur la métropole ;
→ le renforcement de l'attractivité des QPV pour y favoriser la mixité sociale ;
→ le développement d'outils de connaissance, avec un observatoire de l'occupation du logement social.

Pour **favoriser l'égalité du choix résidentiel et l'attractivité des QPV**, la métropole et ses partenaires agissent sur plusieurs leviers :

→ La structure de l'offre de logements par l'intermédiaire du programme local de l'habitat (PLH) relié à une politique foncière maîtrisée et une définition de loyers de sortie contractualisée. Depuis 2005, le parc social a été doublé pour créer un « choc de l'offre », avec une production importante dans les communes en périphérie de Rennes. Des interventions sur le parc existant visent à homogénéiser son attractivité selon les secteurs, notamment dans le cadre du NPNRU.

→ La structure des loyers du parc social en s'attaquant à la disparité de l'occupation générée par la géographie des loyers (différence de zones au sein de la métropole) et par leur diversité selon les bailleurs, au travers d'une politique de « loyer unique » qui s'accompagne d'un reclassement des typologies (voir encart spécifique).

→ Le processus des attributions à l'échelle de la métropole, et plus spécifiquement sur les QPV :
- **sur la métropole** : qualification de la demande à l'échelle de l'ensemble des quartiers pour inclure au moins un quartier NPNRU dans les choix résidentiels des candidats, conception plus contraignante d'ordonnancement de l'instruction de la demande, définition d'objectifs de mixité sociale à l'échelle métropolitaine dans une convention de mixité sociale, etc.
- **sur les QPV en NPNRU** : création d'un poste de « chargé de mission mixité sociale » à la métropole pour travailler aux conditions de leur attractivité, définition des objectifs de mixité sociale entre métropole, bailleurs et réservataires, rééquilibrage des filières d'attributions pour renforcer la part des candidats orientés par Action Logement, adaptation des pratiques d'attributions (« location active » et « résidence active ») pour élargir

le vivier des candidats au logement, formation des professionnels en charge de la gestion de la demande et commercialisation pour faire évoluer les pratiques d'accompagnement des candidats, adaptation du fonctionnement des commissions d'attributions (CAL décentralisées), facilitation des parcours résidentiels, etc.

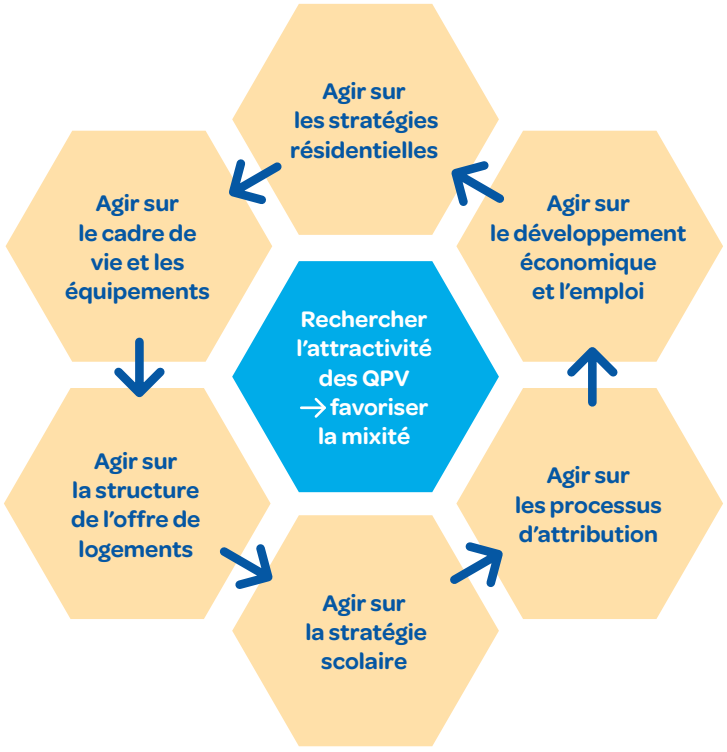
→ **L'accompagnement des habitants et des nouveaux arrivants et l'adaptation de la gestion de proximité** sur les QPV pour contribuer à améliorer les conditions de vie, au travers de 3 types d'actions :

- **participation au projet, allant jusqu'à leur contribution aux travaux** : clauses d'insertion, travail collaboratif avec les maîtrises d'œuvre, création d'une « coopérative de quartier », etc.
- **accompagnement social renforcé des locataires** sur tous les registres de la « capacité à habiter » : partenariats avec les acteurs de l'action sociale, de l'éducation, du médico-social, etc.
- **renforcement de la gestion de proximité**. Par exemple, pour Archipel Habitat sur le QPV d'intérêt national Maurepas : augmentation des effectifs de proximité, différenciation des organisations et des missions pour arbitrer les choix de gestion au plus près du terrain et renforcer la qualité de service.

→ **La stratégie scolaire** : aux côtés des politiques éducatives volontaristes et renforcées dans les QPV en faveur de leurs écoles et de leurs populations, le NPNRU permet de les doter d'équipements scolaires rénovés et attractifs intégrés aux projets urbains et à l'offre de logements renouvelée.

→ **Le développement économique et l'emploi** : à partir de quatre axes visant à conforter le tissu économique, favoriser l'implantation de nouvelles activités au sein des quartiers, développer l'accès à l'emploi à travers un Plan Emploi Quartiers dédié et mobiliser les habitants dans des parcours d'insertion professionnelle.

NPRU de Rennes Métropole – Approche globale pour l'attractivité et la mixité des QPV



Articuler les deux composantes de la stratégie habitat : offre et attributions

Le bilan du PNRU a conduit à **renforcer la stratégie habitat du NPNRU**. L'intervention sur l'offre de logements doit se faire en cohérence avec les orientations d'attributions sur le quartier et à l'échelle intercommunale.

La stratégie habitat des projets du NPNRU se compose désormais de deux volets d'intervention complémentaires : la restructuration de l'offre de logements et les attributions (dont le relogement et les mutations). Ces deux volets sont indissociables et interagissent parce que :

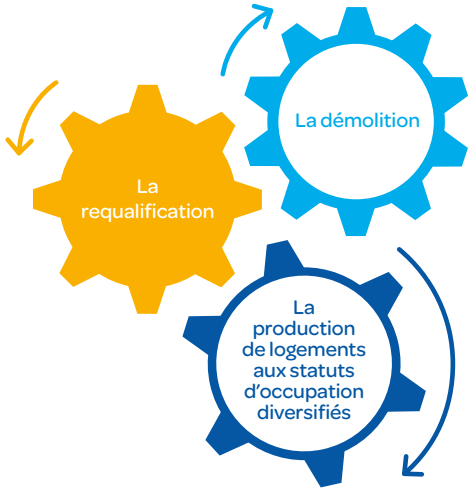
→ les interventions sur l'offre (re)créent des types d'habitat s'adressant à un public plus large, ce qui a un impact sur les mobilités résidentielles : arrivée de ménages aux profils différents, parcours résidentiel au sein du quartier des ménages les plus solvables. En raison des démolitions et des requalifications lourdes, elles génèrent des relogements, qui peuvent contribuer au rééquilibrage de l'occupation sociale, en favorisant les parcours de relogement en dehors du quartier ;

→ l'évolution sociale du quartier reste cependant liée au parc de logements maintenu qui restera majoritaire, même si les opérations de déconcentration du parc social et de diversification par des logements privés sont importantes.

Les attributions et la mobilité dans le parc existant (profils de ménages qui arrivent et partent du quartier) continuent d'être prééminentes pour l'évolution de sa composition sociale.

Les deux volets de la stratégie habitat du NPNRU

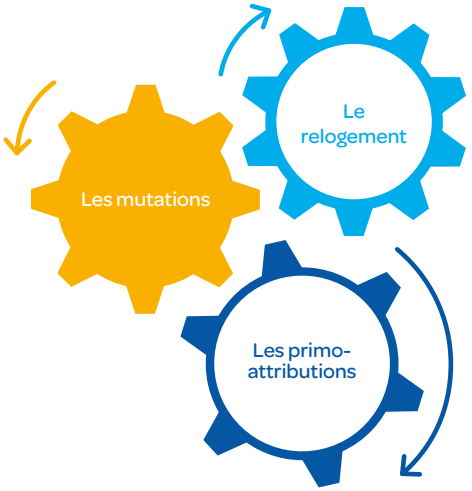
Actions favorisant la diversification de l'offre



Moyens :
- → Démolitions
- → Constructions neuves
- → Interventions sur le parc existant (public et privé)

Objectifs :
- → Rééquilibrer l'offre : déconcentration du parc social et diversification
- → Redonner de l'attractivité à l'offre de logements en la requalifiant (y compris redressement copropriétés)
- → Diversifier l'offre existante : restructurations (typologies), changement d'usage…
- → Attirer des publics aux profils diversifiés au regard de la diversité d'offre produite dans le neuf et l'existant

Actions favorisant la diversité des attributions dans le parc social



Moyens :
- → Relogement hors quartier et hors QPV
- → Mutations internes en dehors et dans le quartier
- → Attributions
- → Accompagnement des ménages

Objectifs :
- → Contribuer par le relogement à des parcours résidentiels de ménages modestes hors du quartier
- → Accélérer les effets des attributions (mutations hors quartier)
- → Répondre aux besoins des ménages du quartier : mutations, décohabitations, etc.
- → Rééquilibrer les attributions du parc social en faveur de publics diversifiés (publics ciblés, objectifs/profils…)
- → Faciliter l'intégration des nouveaux ménages

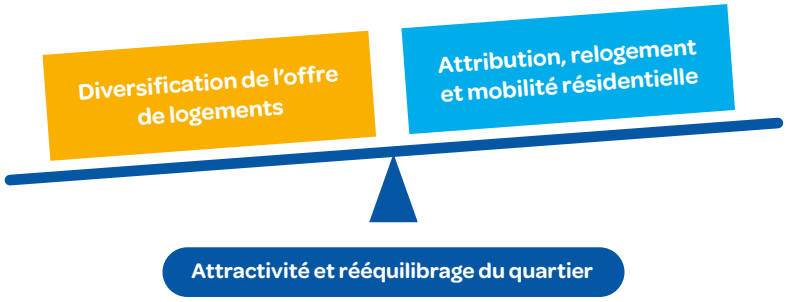
Les deux volets d'intervention de la stratégie habitat (restructuration de l'offre/attributions) des projets agissent ainsi comme des balanciers pour contribuer à l'attractivité et au rééquilibrage des quartiers :

→ **Si les interventions sur la structure de l'offre d'habitat sont importantes** (volume de démolitions et de diversification attendue), **les enjeux des politiques d'attributions sont moins prégnants**. Elles sont complétées par les interventions portant sur la requalification de l'offre, qui, si elles ne modifient pas en général la répartition parc social/parc privé, ont un impact sur l'attractivité potentielle des patrimoines traités.

→ **Lorsque les interventions sur l'offre sont plus marginales** (peu de démolitions, faible potentiel de diversification), **c'est sur le volet « attributions » et mobilités résidentielles que reposera principalement l'objectif de rééquilibrage de l'occupation sociale**.

Dans la plupart des quartiers en NPNRU, les niveaux de spécialisation sociale et la puissance des facteurs structurels y contribuant (structure de l'offre, pratiques d'attributions, déficit d'image) supposent des interventions conjointes sur les deux volets.

Le balancier de la stratégie habitat du NPNRU



L'articulation des deux volets « offre » et « attributions » de la stratégie habitat implique de :

→ mesurer les impacts attendus des différents types d'interventions sur le parc social afin de les ajuster, en référence à la vocation du quartier et à la trajectoire résidentielle attendue ;

→ s'assurer que les interventions de requalification et de restructuration du patrimoine sont articulées aux objectifs d'attribution.
Les interventions patrimoniales sont une opportunité pour rééquilibrer l'occupation sociale. Elles peuvent aussi contribuer à réduire d'autres effets structurels comme la concentration de grands logements et la sous-représentation de petits logements (restructuration typologique) et de logements à bas loyer, etc.

Au-delà, des actions plus complexes sont possibles. Certaines opérations prévoient des changements d'usage et des expérimentations portent sur la question du déconventionnement. À certaines conditions, des opérations de vente peuvent être envisagées (nombre de logements dans l'immeuble ou la résidence, qualité de l'offre, peu de travaux lourds à prévoir à moyen terme, etc.).

Envisager le relogement, rendu nécessaire par certaines opérations, pour ouvrir les perspectives résidentielles des ménages en dehors des QPV et initier le rééquilibrage de l'occupation sociale.
La contribution du relogement au rééquilibrage de l'occupation sociale est d'autant plus pertinente que les démolitions et les requalifications lourdes qui le rendent nécessaire concernent généralement des immeubles fragiles socialement, dans un quartier marqué par des dysfonctionnements socio-urbains. Dans de tels contextes, le relogement en dehors du quartier peut être une réelle opportunité pour les ménages, dès lors qu'il est en adéquation avec leur souhait et ne vient pas fragiliser d'autres secteurs (QPV, résidences fragiles).

L'approche globale et intégrée des projets de renouvellement urbain suppose de **tenir compte des politiques partenariales intercommunales plus larges et propres aux bailleurs sociaux**.
Si le programme local de l'habitat (PLH), le document-cadre d'orientations de la CIL et la convention intercommunale d'attribution (CIA) constituent désormais des cadres intercommunaux de référence dans lesquels s'inscrivent les projets NPNRU, il faut aussi assurer des passerelles avec les dispositifs portés par les bailleurs, notamment le **plan stratégique de patrimoine (PSP) et la convention d'utilité sociale (CUS)**.

C'est dans ce cadre que les bailleurs peuvent engager une nouvelle politique des loyers, dont l'impact sur les capacités d'accueil des ménages à faibles ressources hors des quartiers peut constituer une opportunité pour les projets NPNRU.

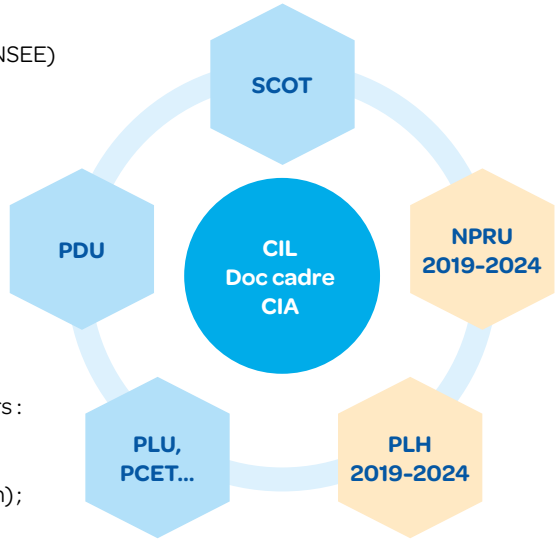
FICHE PROJET

CA Limoges Métropole

Coordonner programmation habitat, renouvellement urbain et stratégie d'attributions

Communauté d'agglomération de Limoges Métropole

- 207 865 habitants en 2017 (+ 0,8 % entre 2007 et 2017, INSEE)
- 17,8 % de logements sociaux (RPLS 2017)
- 9 QPV et 4 NPRU : 1300 démolitions, 650 logements en reconstitution et 400 en diversification
- Une faible tension sur le parc social mais des communes SRU déficitaires



Articuler programmations PLH, NPRU et CIA comme conditions de réussite

Les orientations de programmation du PLH et du NPRU ont été construites de manière itérative pour favoriser un rééquilibrage social territorial à travers différents leviers :

→ reconstitution hors site majoritairement dans les communes SRU (60 %) ;
→ augmentation de la part de PLAI (47 % de la production) ;
→ programmes ambitieux de réhabilitation et une diversification de l'offre en QPV (370 logements).

Un rééquilibrage progressif des attributions

→ **Un indice de fragilité des quartiers qui croise indice de vigilance sociale et indice de vigilance sur l'offre, et met en évidence les dynamiques de peuplement (via les emménagés récents)**

Potentiel
Capacité d'accueil
Equilibre
à préserver
Vigilance
Fragilité

Indice de vigilance sociale
(fragilité socio-économique des occupants)
% ménages < 40 % des plafonds HLM
% inactifs
% familles monop. de 3 enfants et +

calculé pour tous les locataires d'un secteur et pour les « emménagés récents »

Indice de vigilance de l'offre
(fonctionnement du parc)
% de vacance > 3 mois
% de mobilité (rotation)
% de logements HLM <1975

Indice de vigilance globale ou de fragilité

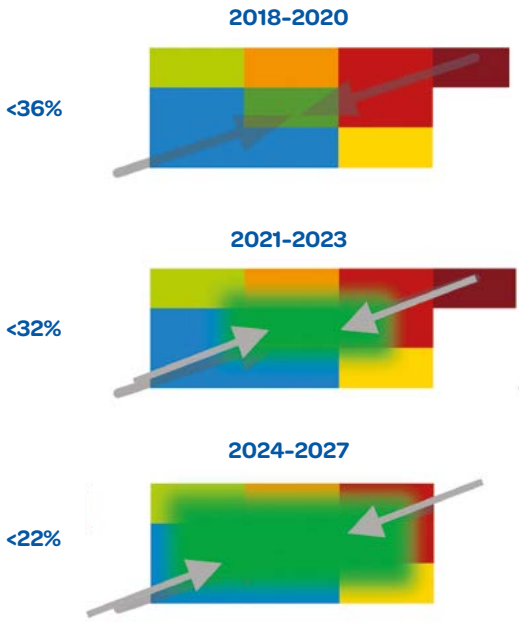
CA Limoges Métropole suite

→ Des objectifs progressifs par secteur en tenant compte du potentiel d'accueil

Sur la base du classement établi, des objectifs d'attributions aux ménages fragiles (1er quartile) et à reloger ont été définis par typologie de quartiers (8 classes) en tenant compte de la localisation QPV/hors QPV mais aussi de leur niveau d'équipements et de desserte, et dans le respect des objectifs réglementaires à l'échelle de l'EPCI. Ces objectifs sont progressifs, à mesure que l'offre se recompose via le PLH et le NPRU, et ajustés par bailleur pour tenir compte des spécificités de leur patrimoine. Pour les quartiers les plus paupérisés dont NPRU, l'objectif est ainsi d'aller progressivement vers un plafond de 22 % des attributions aux ménages fragiles.

Exemple : objectifs de la CIA pour le NPRU « Portes Ferrées »

Objectif d'attributions aux ménages fragiles (1er quartile et relogés)



→ Des conditions de réussite par typologie de quartier

Ces conditions sont relatives à l'offre de logements, à la production d'une offre nouvelle et/ou adaptation de l'existant (dont loyers), au développement de services ou équipements, et/ou à l'accompagnement social.

FICHE PROJET

CA Pau Béarn Pyrénées

Développer une approche intégrée pour changer le peuplement du quartier

Communauté d'agglomération Pau Béarn Pyrénées (CAPBP)

- 162 500 habitants en 2017 (- 2,2 % entre 2007 et 2017, INSEE)
- 15,2 % de logements sociaux (RPLS 2017)
- 5 QPV et 1 NPRU : Saragosse, plus grand quartier d'habitat social du territoire
- 14 400 habitants, soit 1 Palois sur 6
- 2 700 logements sociaux, soit 36 % des résidences principales

Un PRU contribuant à une politique territoriale de redynamisation du centre de l'agglomération

Le PRU de Saragosse s'intègre à cette logique de développement avec une position stratégique entre le centre-ville et le quartier Université-Technopole.
Il vise à inscrire ce grand quartier, qui présente d'importantes fragilités intrinsèques, dans une nouvelle dynamique urbaine et à le replacer au cœur des politiques de droit commun.

→ Stratégie de l'offre et stratégie d'attributions pour changer le peuplement du quartier

Le projet urbain s'organise autour de principaux axes stratégiques : la création d'un pôle d'emploi, la requalification des espaces publics, la confortation des équipements publics et l'attractivité résidentielle. Pour favoriser cette attractivité, stratégies de l'offre et d'attributions sont complémentaires.

Le projet prévoit une intervention massive sur les logements existants et une diversification de l'offre sur site, intégrant les apports d'Action Logement.

La stratégie s'appuie sur la politique intercommunale d'attribution contractualisée dans la CIET de 2016 avec des objectifs définis par type de quartier, la promotion de l'attractivité résidentielle de Saragosse, et la contribution des relogements aux orientations d'équilibre de peuplement.

Sa mise en œuvre repose sur un partenariat étroit entre la CAPBP et les bailleurs, notamment le principal bailleur présent sur le quartier Saragosse.

La stratégie s'adosse aussi à une politique de rééquilibrage de l'offre sociale sur le territoire avec notamment une production très sociale (PLAI) conséquente hors site.

CA Pau Béarn Pyrénées suite

DÉMOLITION

Isabe
=
112 logements

↓

112 logements supprimés

REQUALIFICATION

1 448 logements

↓

54 % du parc HLM requalifié
17 % du parc de logements du quartier

CONSTRUCTION SUR SITE
(Diversification de l'offre)

- 98 logements accession sociale
- 12 logements locatifs sociaux
- 175 logements privés

↓

285 logements reconstruits sur site + 100 logements étudiants
8 opérations intégrées sur le quartier

CONSTRUCTION HORS SITE

78 PLAI construits sur l'agglomération paloise,

Soit 70 % de l'offre démolie réalisée en PLAI

Source : extrait de la convention

Ménages entrants aux ressources < à 20 %

	2011-2012-2013		hypothèse 1 : **arrêter de concentrer**		hypothèse 2 : **amorcer la déspécialisation**		hypothèse 3 : **déspécialiser**	
	moyenne annuelle	poids / total des entrants	objectif	poids / total des entrants	objectif	poids / total des entrants	objectif	poids / total des entrants
Quartiers sensibles	103	45 %	75	33 %	66	29 %	57	25 %
Quartiers de veille	51	34 %	51	34 %	51	34 %	51	34 %
autres territoires	129	23 %	157	28 %	166	30 %	175	31 %
	283	30 %	283	30 %	283	30 %	283	30 %

Avant le lancement des opérations de restructuration, l'opérateur s'engage à mettre en œuvre l'hypothèse 1, puis à stopper les attributions 1 an avant le démarrage des travaux (pour faciliter la gestion de l'opération conduite en site occupé).
À compter de la livraison des travaux, il appliquera l'hypothèse 3 sur les nouvelles attributions.

Source : extrait de la CIET

PARTIE III

Rééquilibrer l'occupation du parc social par les attributions

Étant donné le contexte général de pression de la demande très sociale sur le parc social et le déficit d'image des quartiers prioritaires alimenté par des difficultés socio-urbaines, le rééquilibrage de leur occupation sociale par le levier des attributions ne va pas de soi. Il impose une stratégie d'attribution adaptée, volontariste et complémentaire d'autres interventions.

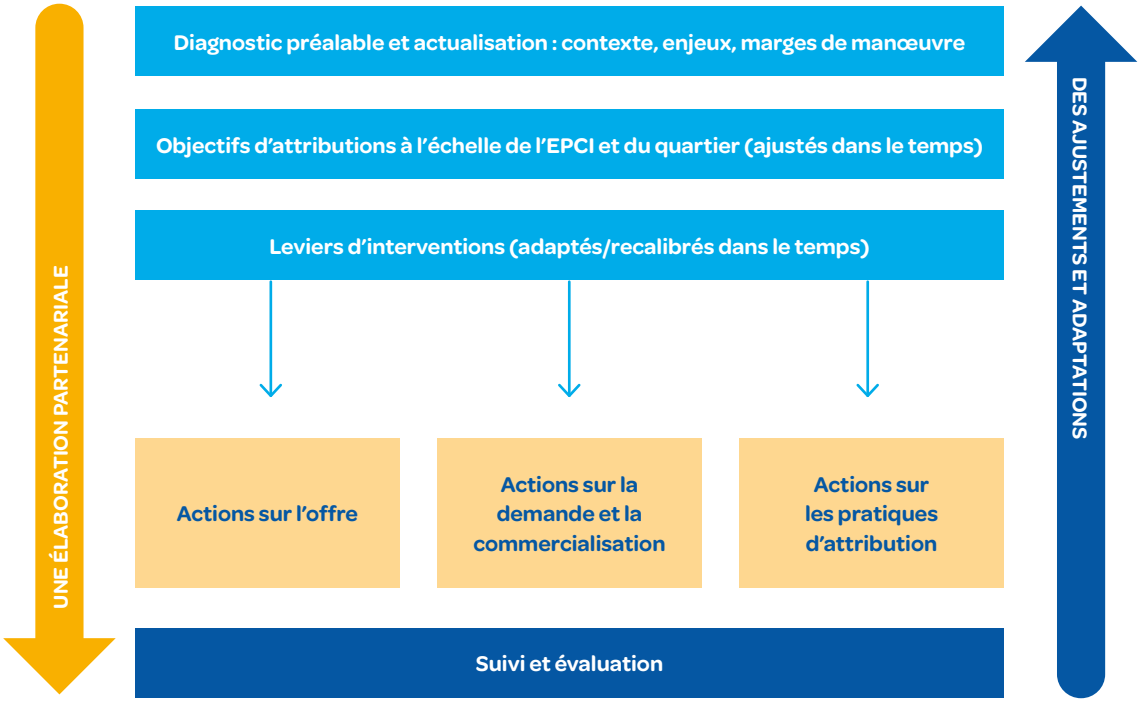
Cette stratégie d'attribution s'élabore de manière progressive en différentes étapes :

→ définition d'objectifs d'attributions sur le quartier en NPNRU, sur la base d'un diagnostic fin et approfondi (cf. partie II), en cohérence avec les orientations de la politique intercommunale d'attribution ;

→ identification et mise en œuvre de leviers d'actions pour atteindre ces objectifs, en cohérence avec l'ensemble des interventions du NPRU, en particulier sur l'offre d'habitat ;

→ mise en place de modalités de pilotage et de suivi-évaluation, pouvant réinterroger les objectifs d'attributions et les leviers d'actions dans le temps.

Élaborer et mettre en œuvre une stratégie d'attributions contribuant au rééquilibrage de l'occupation sociale



3.1 Définir les objectifs d'attribution

Des objectifs inscrits dans une politique d'agglomération

La diversification de l'occupation du parc social dans les quartiers en renouvellement urbain et plus globalement dans les QPV ne peut s'envisager sans une **politique globale d'attributions menée à l'échelle de l'agglomération**. C'est à cette échelle que les acteurs peuvent réunir les conditions d'une politique de rééquilibrage visant à la fois l'accueil de profils plus diversifiés dans les QPV[28] et l'ouverture du parc social hors QPV aux demandeurs les plus fragiles et les plus modestes.

Sans cette double ambition mobilisant des objectifs à l'échelle des QPV et hors QPV, il ne peut y avoir de réelle politique de rééquilibrage.

→ Objectifs d'accueil de profils différenciés et plus solvables dans les QPV

Depuis la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, le document-cadre d'orientations sur les attributions établi par les CIL doit fixer un objectif d'attributions à des ménages autres que ceux du 1er quartile (soit des demandeurs des 2e, 3e et 4e quartiles) en QPV et ex-ZUS. À défaut, celui-ci a été fixé à 50 % minimum.

Cet objectif légal minimum se révèle peu opérant pour rééquilibrer l'occupation sociale des QPV :

→ d'une part parce qu'il est très largement atteint dans la plupart des sites,

→ d'autre part parce que les ressources des ménages du 2e quartile restent très faibles.

Rappelons aussi que l'objectif légal porte sur les attributions et non sur les baux signés, intégrant ainsi potentiellement des candidats ayant refusé l'attribution proposée.

Bilan national : attributions aux demandeurs du 1er quartile hors QPV et aux demandeurs des 2e, 3e et 4e quartiles en QPV

Lors de la promulgation de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, moins d'une dizaine d'EPCI (plus de 400 concernés) atteignaient l'objectif de 25 % d'attributions hors QPV à des ménages du 1er quartile. La situation était inverse pour l'objectif en QPV (50 % des attributions au moins à des demandeurs des quartiles 2, 3 et 4), déjà atteint dans la plupart des agglomérations.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi, le taux d'attribution aux demandeurs du 1er quartile hors QPV oscille entre 14 % et 19 %. Seulement 10 % des EPCI/EPT concernés atteignent l'objectif[29]. En 2019, le taux moyen d'attribution aux ménages des 2e, 3e et 4e quartiles en QPV était de 75 %. Par différence, 25 % des attributions en QPV sont donc réalisées au profit de demandeurs du 1er quartile, soit 10 points de plus que dans les secteurs hors QPV.

Source : DHUP ; Note de l'ANCOLS juillet 2020

Taux d'attribution en faveur des ménages du 1er quartile

	Hors QPV	En QPV
2015*	19 %	29 %
2016	15 %	26 %
2017	16,5%	
2018	14%	
2019	16%	25%

* En ZUS / hors ZUS pour 2015

Le seuil du 1er quartile est fixé annuellement par arrêté à l'échelle de chaque EPCI, à l'exception de l'Île-de-France.

En moyenne sur l'ensemble des territoires, il était de 7 965 €/UC en 2019 (soit 5 % de plus qu'en 2018). Ce taux moyen masque des écarts importants entre les territoires : de 5 844 € pour la communauté de communes (CC) Sarrebourg Moselle Sud à 11 639 € pour la CC de l'Est Lyonnais (Rhône) en 2020.

En Île-de-France, il est fixé à 10 000 €.

28. La loi ELAN prévoyait les quartiers ex-ZUS non classés dans la géographie prioritaire, c'est-à-dire que les quartiers de veille active (QPA) soient assimilés à des QPV pendant 6 ans à compter du 1er janvier 2015.
29. Les ménages à reloger des PRU sont théoriquement inclus dans le calcul. Cela n'est pas le cas dans ces résultats faute de données appréhendables. Selon les territoires, les taux de réalisation de l'objectif annoncés sont donc sous-estimés.

Rééquilibrer l'occupation du parc social dans les quartiers en renouvellement urbain et dans les QPV impose de **se doter d'objectifs d'attribution plus « impactants » que les objectifs réglementaires**, c'est-à-dire contextualisés au regard de la situation de l'occupation sociale de départ et affichant une progression de rééquilibrage réellement ambitieuse.

Compte tenu du cadre réglementaire, ces objectifs font obligatoirement référence aux quartiles de revenus (2, 3 et 4e quartiles) et doivent marquer une progression par rapport à la situation de départ. Une **instruction du gouvernement de mai 2018**[30] précise que la cible d'attributions en QPV doit porter une **réelle ambition d'amélioration de la situation existante** et qu'un objectif inférieur au pourcentage déjà constaté dans ces quartiers au moment de l'élaboration des orientations de la CIL ne peut être approuvé. Le seuil de 50 % fixé par la loi apparaît comme un minimum à respecter.

En terme opérationnel, il convient, pour fixer l'objectif d'attribution dans les QPV, de **partir de la situation de l'occupation sociale initiale observée localement** pour fixer une cible à atteindre qui exprime une réelle amélioration de la situation. Le score observé dans chaque QPV d'un EPCI doit aussi être étudié, afin de prendre en compte la diversité des quartiers en termes d'occupation sociale et de dynamique.

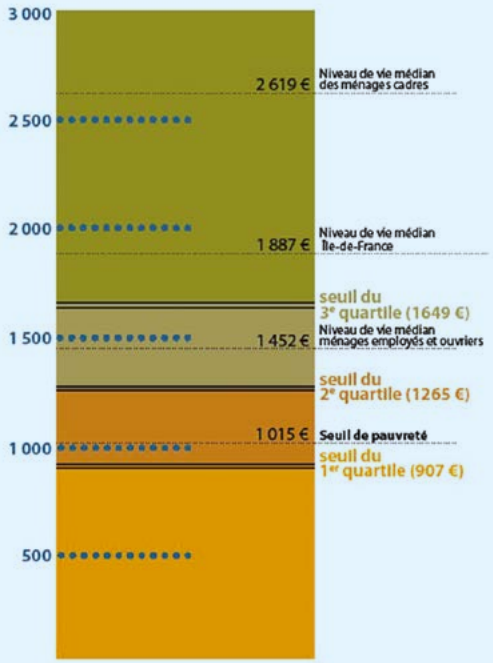
Par ailleurs, **le montant du 2e quartile étant peu élevé** (souvent proche du seuil de pauvreté), l'objectif de rééquilibrage de l'occupation sociale peut conduire à **fixer des objectifs d'attributions en QPV visant prioritairement les ménages des 3e et 4e quartiles, davantage porteurs de mixité**.

Exemple d'analyse des seuils en quartiles en Île-de-France

Dans cette annexe des fichiers de suivi des objectifs de la LEC, la Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL) Île-de-France a réalisé un travail de correspondance entre les seuils du 1er quartile et d'autres références.

Il apparaît que le seuil du 1er quartile, relativement élevé en Île-de-France au regard des autres territoires, est néanmoins sensiblement inférieur au seuil de pauvreté.

Cette analyse montre également un faible écart entre les seuils du 1er et du 2e quartile : seulement 360 €. Le seuil du 2e quartile correspond donc à des niveaux de ressources relativement faibles. inférieurs de près de 200 € au revenu médian des employés et ouvriers.



30. Instruction du gouvernement du 14 mai 2018 relative aux orientations en matière d'attributions de logements sociaux situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Selon les résultats du diagnostic de l'occupation du parc social, des déséquilibres constatés et des marges de manœuvre identifiées, **les objectifs d'attribution peuvent faire référence à d'autres critères que les quartiles de ressources** :

→ le seuil de pauvreté ou un pourcentage des plafonds HLM (60 % ou 40 %), cf. supra ;
→ des critères relatifs à la situation des ménages par rapport à l'emploi ou à leurs caractéristiques sociales ou familiales (âges, structures familiales, etc.).

Critères de ressources : seuil de pauvreté et plafonds HLM

Ces deux indicateurs présentent plusieurs avantages :
→ ils sont déjà connus et utilisés par les acteurs des politiques de l'habitat et plus globalement des politiques d'aménagement du territoire, ce qui peut faciliter leur appréhension et la mise en perspective de la stratégie d'attribution avec d'autres politiques territoriales ;

→ ils englobent une part plus large des ménages à faibles revenus (au-delà des « plus pauvres ») et correspondent mieux à l'ambition de diversification de l'occupation du parc social ;
→ la référence aux plafonds HLM facilite la mise en œuvre de la politique d'attribution, car la situation des demandeurs par rapport à ces plafonds est indiquée dans les fichiers de la demande et utilisée comme critère de décision en CALEOL. C'est aussi le cas pour le 1er quartile, mais pas pour les autres quartiles.

Références 2019	1er quartile du 1/4 des EPCI ayant les seuils les plus bas	1er quartile du 1/4 des EPCI ayant les seuils les plus élevés	Seuil de pauvreté (50 % du revenu médian)	Seuil de pauvreté (60 % du revenu médian)	Plafonds PLUS			RSA + APL **	SMIC net
1 personne seule	583 €	750 €	867 €	1 041 €	France IDF	687 € 791 €	1 031 € 1186 €	770 €	1202 €
4 pers. : 2 adultes 2 enf. <14 ans	1285 €	1575 €	1994 €	2394 €	France IDF	1702 € 1333 €	1999 € 2552 €	1414 €	

France = hors IDF; IDF = hors Paris et communes limitrophes / Plafond APL en zone 2

→ Des critères relatifs à la situation des ménages par rapport à l'emploi ou à leurs caractéristiques sociales ou familiales permettent de dépasser une approche de la mixité sociale basée uniquement sur les revenus.

Le niveau d'actifs ayant un emploi, témoin de l'insertion par le travail, est un élément important pour le bon fonctionnement des résidences du parc social et des quartiers. La présence de ménages insérés professionnellement et fréquentant l'environnement du quartier diversifie les référents sociaux et comportementaux et apporte des modèles d'intégration sociale.

La diversité des situations en termes d'âge et de composition familiale est aussi un facteur d'équilibre de peuplement et de qualité du fonctionnement socio-résidentiel. Les ménages âgés sont souvent stables et structurants pour les relations de voisinage et la régulation de la vie sociale. La trop grande concentration de familles et d'enfants dans une résidence peut être source de difficultés de

voisinage et de gestion, dès lors que les conditions d'accueil et d'accompagnement ne sont pas adaptées. Au-delà des représentations liées à tel ou tel type de situations sociales, la diversité des profils des ménages évite une stigmatisation des résidences et du quartier liée à leur spécialisation sociale et favorise un meilleur fonctionnement social et urbain.

Dans cette approche, **les objectifs d'attributions ne sont pas définis a priori mais contextualisés à partir du diagnostic de l'occupation actuelle du parc socia**l, de la dynamique sociale des quartiers, ainsi que des marges de manœuvre pour son rééquilibrage. Pour orienter les acteurs dans la définition des objectifs, le diagnostic doit intégrer, outre l'étude de l'occupation du parc social, l'analyse de la demande de logement social et des attributions, globalement et dans les QPV, caractérisant les profils des ménages et précisant, si possible[31], les montants des 2e, 3e et 4e quartiles.

31. À ce jour, les montants des 2e, 3e et 4e quartiles ne sont pas calculés par le Ministère. Seuls les territoires dotés de fichiers partagés sont en capacité de calculer ces montants.

FICHE PROJET

Nantes Métropole

Piloter la stratégie d'attributions en QPV avec un objectif d'attribution adapté

Nantes Métropole et ses partenaires ont défini un objectif adapté d'attributions en QPV mêlant critères de ressources et d'activité des ménages.

Partant du constat que la cible légale de 50 % d'attribution en QPV aux ménages des 2e, 3e et 4e quartiles est largement dépassée (60 % en 2015, 77 % en 2018), la métropole de Nantes et ses partenaires ont choisi d'élaborer un objectif spécifique d'attributions pour piloter le rééquilibrage de l'occupation sociale en QPV.

L'objectif est d'atteindre une cible de 20 à 30 % d'attributions en QPV à des ménages actifs occupés ou retraités avec des ressources supérieures à 60 % des plafonds PLUS, contre un taux constaté de 12,8 % en 2018.

Quelques précisions sur le calcul de l'objectif :

- le taux de 60 % des plafonds PLUS correspond au 4e quartile des demandeurs (75 % ont des revenus < à 60 % des plafonds) ;
- pour le calcul de l'objectif, les revenus pris en compte sont les plus favorables entre le revenu fiscal de référence N-1 ou N-2 et ceux du demandeur ou du codemandeur ;
- la notion d'activité recouvre les catégories de CDI, CDD, stage, intérim, artisan, commerçant, profession libérale, retraité ou apprenti.

Cet objectif est suivi de manière complémentaire à l'objectif d'attributions aux ménages des 2e, 3e et 4e quartiles en QPV.

→ Objectifs d'accueil de ménages à faibles revenus en dehors des QPV

Visant une plus grande ouverture du parc social aux ménages les plus modestes et un meilleur équilibre territorial de l'occupation sociale, la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté de 2017 a fixé un **objectif minimum de 25 % d'attributions suivies de baux signés hors QPV aux demandeurs du 1er quartile ou à reloger issus des PRU et des ORCOD**. Cet objectif doit être intégré dans le document-cadre d'orientations des attributions des CIL.
Dans les faits, **cet objectif se révèle très supérieur à ce qui est effectivement réalisé et constaté dans la grande majorité des agglomérations**. Différents facteurs sont avancés par les acteurs pour expliquer ces résultats. Le principal est celui de l'insuffisance de l'offre de logements accessibles aux ménages à très faibles ressources hors QPV. Cette explication renvoie à la programmation de logements sociaux, et à l'objectif de production de logements PLAI hors QPV, mais aussi à la mobilisation de l'offre existante pour l'accueil des plus modestes, ce qui peut nécessiter d'agir sur les loyers.
Sur ce dernier point, si les lois récentes intègrent des dispositions permettant aux bailleurs de mettre en œuvre une politique de loyers, elles sont restées optionnelles et peu mobilisées. Le sujet est détaillé dans une annexe spécifique. La question des loyers, et plus globalement de l'accessibilité de l'offre de logement social, constitue un enjeu identifié par les EPCI engagés dans une politique intercommunale d'attributions. Certains en ont fait un objet de travail voire d'expérimentation, telle la métropole de Rennes, qui a mis en place une politique de « loyer unique ».

FICHE PROJET

Rennes Métropole

Expérimenter le loyer unique pour garantir l'égalité d'accès au logement et contribuer au rééquilibrage de l'occupation sociale

La métropole de Rennes s'est engagée dès 2018, et pour 5 ans, dans une politique des loyers expérimentale visant à garantir aux demandeurs un accès égalitaire à l'ensemble des logements du parc social et à s'attaquer à la disparité de l'occupation sociale générée par la géographie des loyers (différence de zones au sein même de la métropole : zones 2 et 3) et par la diversité des loyers entre bailleurs.

Concrètement, cette politique se traduit par un « reclassement » des logements, à partir de leur capacité d'accueil réelle[32], et la définition d'un loyer unique par classe. Le niveau de loyer est défini par rapport au plafond de référence de l'APL, permettant l'accès de tous les logements à tous les ménages, quel que soit le niveau de leurs ressources (à titre d'exemples, le loyer unique d'un L2 ancien est de 314,74 € et celui d'un L2 neuf de 346,21 €, sachant que les charges sont moins élevées dans le neuf). Les loyers évoluent donc à la baisse ou à la hausse en fonction du niveau de loyer pratiqué, la somme des « loyers uniques » devant rester sous la somme des loyers plafonds prévus dans les conventions APL.

Le reclassement typologique vise notamment à accroître l'offre de logements de petite taille, notamment les T1 qui constituent 25 % des demandes et 4 % de l'offre.

Si les effets de cette politique ne sont pas encore pleinement mesurables en 2020 (l'ajustement des loyers se faisant au gré des rotations), les projections techniques réalisées par la métropole montrent que celle-ci augmente très sensiblement les opportunités d'accueil des demandeurs, y compris pour les plus modestes à 20 % des plafonds.

Au 1er septembre 2019, le parc à tarif unique représente 37 538 logements répartis en classes de loyer allant du loyer minimum au loyer 8. Un an après la mise en place du dispositif à l'été 2018, 4 135 attributions ont été réalisées sur ce parc, soit 83,5 % du volume total des attributions.

L'analyse de ces premières attributions montre des résultats significatifs, en cohérence avec les enjeux de rééquilibrage de la mixité lié à l'augmentation réelle des capacités de choix résidentiels.

Cela se traduit par des attributions aux ménages très précaires économiquement (revenus inférieurs à 20 % des plafonds de ressources) dans des zones géographiques beaucoup plus diversifiées. En effet, la part des attributions qui leur sont dédiées diminuent dans les QPV (59,9 %, contre 61,7 % pour la période précédente) au profit du reste de la ville, des communes dites cœur de métropole (33,7 %, contre 30,4 % pour la période précédente) et des communes de zone 3 (32 %, contre 30,4 % pour la période précédente).

32. À titre d'exemple, un logement de type 2 (T2) dont la superficie est relativement faible mais dont le loyer d'origine est relativement élevé est requalifié en classe « loyer 1 » (L1) au regard de sa capacité à accueillir un ménage d'une personne. Le loyer fixé est supportable pour un ménage d'une personne, en intégrant l'aide au logement.

Des objectifs d'attributions adaptés et évolutifs pour chaque quartier NPRU

Si l'ambition de rééquilibrage de l'occupation du parc social peut être fixée globalement à l'échelle de l'ensemble des QPV d'une agglomération, les caractéristiques propres aux quartiers doivent conduire les acteurs à préciser et à **adapter les objectifs d'attributions à l'échelle de chacun d'entre eux**.

Cela s'avère particulièrement pertinent pour les **quartiers engagés dans un projet de renouvellement urbain**, dont les investissements importants ouvrent de nouvelles perspectives. Sur ces quartiers, les objectifs d'attributions peuvent être définis à partir de la vocation résidentielle et de la fonction attendue du parc social, qui doit tenir compte des interventions programmées sur l'offre de logement. Les objectifs sont précisés à partir du diagnostic des composantes et des dynamiques sociales propres au quartier et de la clarification des freins mais aussi des ressources pour l'accueil de profils de ménages diversifiés. L'analyse doit intégrer les effets attendus des interventions du projet sur l'attractivité résidentielle du quartier à partir des cibles des nouveaux programmes de logements et l'impact des projets de requalification de l'habitat social existant.

Les objectifs d'attribution sont nécessairement progressifs pour tenir compte du temps du projet et de ses effets et gagnent à être **exprimés en termes de « trajectoires »**. Il en va de même pour les objectifs de peuplement, qui portent sur l'évolution attendue de l'occupation du parc social, compte tenu des attributions. Le peuplement ne peut évoluer qu'au gré de la rotation dans le parc existant, soit généralement moins de 10 % des logements par an, le développement du parc social étant très limité dans les QPV.

FICHE PROJET

CA Pau Béarn Pyrénées

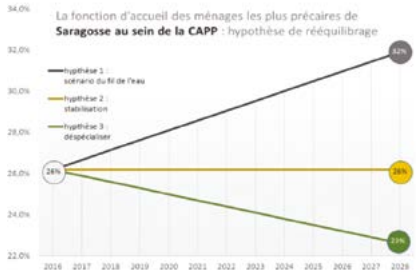
Engager une trajectoire de déspécialisation

Communauté d'agglomération Pau Béarn Pyrénées NPNRU Saragosse

- 2 345 ménages locataires HLM
- 45 % des entrants avec des ressources inférieures à 20 % des plafonds

Une trajectoire pour le quartier

Une stratégie d'agglomération avec des objectifs différenciés selon les quartiers, s'appuyant sur un diagnostic fin de l'occupation sociale et dynamiques à l'œuvre.
Une hypothèse de rééquilibrage des quartiers sensibles à l'horizon du PLH n° 3 (2028) a été retenue, se traduisant par un objectif maximum d'attribution aux ménages avec des ressources très faibles (ménages aux ressources < 20 % des plafonds PLUS, considéré comme seuil critique).



Source : extrait de la CIET

Ménages entrants aux ressources < à 20%

	2011-2012-2013		hypthèse 1 : arrêter de concentrer		hypthèse 3 : déspécialiser	
	moyenne annuelle	poids / total des entrants	objectif	poids / total des entrants	objectif	poids / total des entrants
Saragosse	94	45%	86	41%	74	36%

Des objectifs stratégiques d'équilibre de peuplement

→ Réduire le niveau d'accueil des ménages aux ressources < 20 % des plafonds PLUS et, au contraire, favoriser l'accueil des ménages aux ressources entre 40 et 60 % des plafonds PLUS.

→ Prioriser l'accueil de ménages près de l'emploi ou en insertion dans ce quartier bien situé et avec deux publics cibles : jeunes en formation avec une offre adaptée et en s'appuyant sur un partenariat avec une structure dédiée ; ménages en début de parcours professionnels avec une offre sociale réhabilitée attractive et une offre en accession sociale attractive notamment en termes de prix et de produits (ex. : maison de ville).

→ Faciliter le maintien des ménages qui ont un rapport positif au quartier et pourraient participer au ciment de sa vie sociale en favorisant leurs demandes de mutation/adaptation.

→ Contribuer à la mixité sociale via les relogements en répondant aux ménages qui souhaitent rester (avec une attention particulière à ceux qui ont un rapport positif au quartier) et facilitant la mobilité résidentielle hors du quartier via notamment une offre en PLAI.

La réalisation de ces objectifs d'attribution s'appuie sur la dynamique de requalification du NPNRU avec l'introduction de nouveaux produits logements de diversification et une démarche de communication donnant à voir les évolutions en cours.

FICHE PROJET

Valenciennes Métropole

Mettre en œuvre une politique de rééquilibrage des attributions par étapes

Valenciennes Métropole

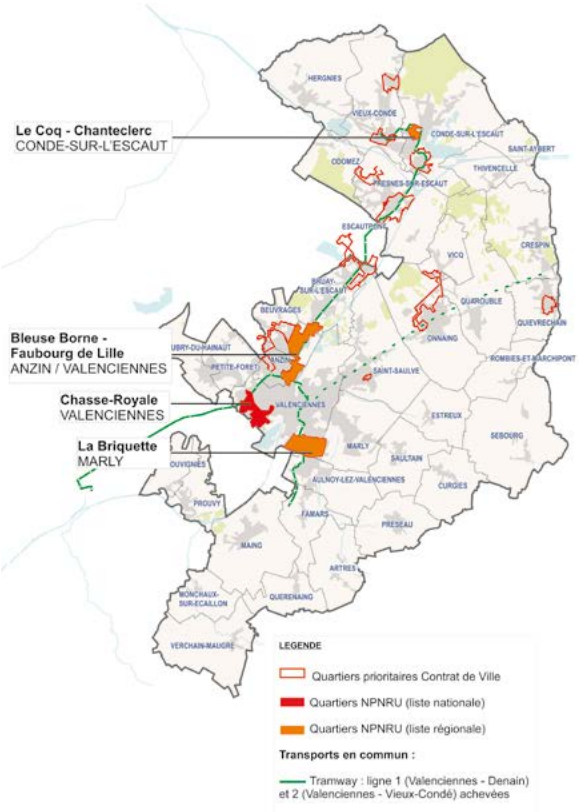
- 35 communes, 193 000 habitants dont une ville centre de 43 000 habitants
- 72 % d'habitat individuel, notamment minier
- 15 QPV situés principalement le long des axes de tramway dont 4 sites NPNRU avec 750 démolitions, 950 constructions neuves dont 330 logements en diversification et 581 logements réhabilités
- Le principal partenaire est la Société immobilière Grand Hainaut qui gère 60 % du parc social de Valenciennes Métropole. 510 des 750 démolitions programmées sont portées par la SIGH et 205 par Partenord Habitat.

Assumer une mise en œuvre progressive : la stratégie des « petits pas »

Compte tenu des difficultés sociales du territoire et du caractère inédit du « rééquilibrage par les attributions » pour les acteurs, le constat a été fait de construire progressivement ces actions permettant une appropriation progressive du sujet et la mise en place des modes de faire.

Première étape : fixer des objectifs de peuplement en s'appuyant sur un diagnostic à la résidence

La cotation des résidences du parc social de l'ensemble du territoire (QPV, QVA et communes) a été réalisée à partir d'un indice de fragilité calculé à partir de 4 indicateurs : taux d'impayés, part des bénéficiaires APL, part des ménages sous plafonds PLAI, taux de rotation. Il a permis de distinguer 4 catégories de résidences :



→ Fragilité marquée
→ Fragilité apparente
→ Dans la moyenne de l'agglomération
→ Préservés

Cette typologie a permis de moduler les objectifs d'attribution en faveur de ménages du 1er quartile et des quartiles 2, 3 et 4 en fonction du classement de la résidence et de sa localisation (QPV, hors QPV).

Deuxième étape : la déclinaison de ces objectifs à l'échelle des relogements NPNRU

La première étape de mise en œuvre du rééquilibrage porte sur les ménages relogés.
3 principes ont été fixés :

- → reloger les ménages NPNRU uniquement dans les logements dont le niveau de loyer résiduel après déduction des APL et minoration est similaire à celui du logement de départ ;
- → reloger les ménages NPNRU uniquement dans les résidences dont l'indice de fragilité est inférieur à la moyenne communautaire ;
- → une territorialisation des objectifs articulée à la CIA :
  - 25 % maximum en QPV
  - 50 % minimum dans des secteurs non fragiles hors QPV
  - 30 % maximum dans des secteurs fragiles hors QPV

Une méthode : la constitution d'une instance de pilotage unique

La commission intercommunale et inter-bailleurs de relogement, pilotée par Valenciennes Métropole, se réunit en amont des CAL. Elle examine les besoins/propositions de relogement au regard de la situation de la résidence et identifie les besoins en accompagnement social. Les bailleurs pilotent les propositions de relogement. Cette instance s'appuie sur une forte implication du vice-président en charge de l'habitat et de la RU notamment pour les relogements intercommunaux.

Troisième étape : mise en œuvre des objectifs de peuplement dans les quartiers NPNRU dès 2020

L'objectif est de maîtriser l'évolution du peuplement sur les quartiers NPNRU dans les immeubles dont la démolition est programmée d'ici 2025 ou dans les constructions neuves de logements locatifs sociaux (LLS) sur les quartiers NPNRU en mettant en place une prévalidation des attributions par Valenciennes Métropole.
L'enjeu est d'articuler les objectifs de mixité sociale et la faible attractivité des immeubles à démolir dans les quartiers NPNRU.

Les perspectives pour 2021

Étendre la politique de co-maîtrise du peuplement (Valenciennes Métropole, villes, bailleurs) à l'ensemble du parc social des quartiers, en déclinaison des objectifs de la CIA.

Pour cela, constituer des comités « peuplement/mixité sociale » animés par Valenciennes Métropole permettant de définir des objectifs de peuplement à l'échelle du quartier, la co-validation des attributions, en amont des CAL et le suivi dans le temps du projet et après s'assurant en CIIR.

3.2 Identifier et mobiliser les différents leviers d'intervention

Pour atteindre les objectifs d'attribution qu'ils ont fixés, les acteurs doivent mobiliser et articuler différents leviers d'intervention.

Ceux-ci sont relatifs à l'offre de logements, à la demande et à la commercialisation des logements et aux attributions.

Les leviers d'intervention de la stratégie attributions

En synthèse :

OFFRE	DEMANDE ET COMMERCIALISATION	ATTRIBUTIONS
Objectif principal	**Objectif principal**	**Objectif principal**
Améliorer l'attractivité de l'offre	Diversifier le vivier des demandeurs	Faire évoluer les pratiques d'attributions pour favoriser un rééquilibrage de l'occupation sociale
Axes d'intervention	**Axes d'intervention**	**Axes d'intervention**
Requalifier l'offre en lien avec les publics ciblés	Valoriser les qualités résidentielles du quartier	Négocier avec les réservataires
Renforcer la qualité de service au moment de la mise en location	Développer de nouveaux modes de commercialisation	Adapter les critères de sélection des candidats et de rapprochement offre/demande
Développer des conditions et contrats de location adaptés aux publics spécifiques	Informer et mobiliser les réservataires	Assurer la prise en compte des objectifs en CAL(EOL)
Adapter les loyers pour maintenir ou accueillir certains profils de ménages	Proposer des conditions de location dérogatoires	Adopter des critères de gestion d'exception
		Accompagner les ménages à l'installation dans leur nouveau logement et environnement

FICHE PROJET

Plaine Commune

Assortir les objectifs d'attribution de projets d'actions à l'échelle de la résidence

EPT Plaine Commune
Métropole du Grand Paris

- 9 communes comptant près de 430 000 habitants et plus de 70 000 logements sociaux (44 % des logements du territoire)
- Près de 33 % des habitants sous le seuil de pauvreté
- 22 QPV regroupant 80 % des logements sociaux
- Un document-cadre d'orientations et une convention intercommunale d'attribution validés en CIL (2019 et 2020)

Des objectifs quantifiés à la mise en œuvre opérationnelle

Le document-cadre et la convention intercommunale d'attribution (CIA) ont fixé des objectifs visant à infléchir la précarisation du territoire, plus particulièrement de résidences cumulant des difficultés. Ces objectifs se traduisent par des orientations d'attributions adaptées.

Pour ne pas rester au stade des intentions, les acteurs se sont dotés d'une grille d'actions possibles, visant à améliorer la qualité de vie dans ces résidences et leur attractivité. Les champs d'action couverts sont :

→ les interventions sur le patrimoine (complémentaires aux opérations de réhabilitation et résidentialisation),
→ les actions de commercialisation et d'attribution,
→ les actions concernant l'accompagnement social.

Cette grille sert de référence pour l'élaboration partenariale de « projets d'actions à la résidence ». Dans un premier temps, elle est activée dans les résidences les plus fragiles des quartiers engagés dans un projet ANRU.

La boîte à outils pour les résidences

ATTRIBUTIONS
Favoriser les mutations (via une bourse d'échange,...)
Traitement des conditions d'habitat suivantes : - sur-occupation - sous-occupation - identification des besoins de décohabitation
Identification des profils recherchés pour l'attribution : type de ménages, lien à l'emploi, ressources,...
Accord avec les réservataires
Dérogation / taille des logements
Vacances organisée
...

DEVELOPPEMENT SOCIAL
Renforcement de l'accompagnement social des locataires occupants
Développement de partenariats avec des organismes (service santé, service sociaux, associations,...)
Accompagnement impayé renforcé
Incitation / accompagement amicales de locataires
Développement de la participation des habitants (ateliers, questionnaires,...)
Organisation d'évennements d'animation de la résidence
Budget participatif
...

Plaine Commune suite

AMENAGEMENT
Aménagements espace public (sécurisation des espaces, embellissement,...)
...

LIENS AVEC LES PARTENAIRES
Associations
Ecole
Police
Commerçants
...

PATRIMOINE
Kit embellissement (peinture, papier peint,...)
Augmentation des standards de remise en état des logements
Aménagements intérieurs à la demande
Adaptation des logements pour accueil de personnes âgées ou autres ménages ayant des besoins spécifiques (handicap,...)
Montée en gamme des logements
Rstructuration de typologies
Réhabilitation ou gros entretien renforcé
Résidentialisation
Déconventionnement / Reconventionnement
...

COMMERCIALISATION
Atelier sur la visite des logements (procédure, discours,...)
Actions spécifiques de commercialisation : développement d'autres modalités de recherche de cadidats (actions ciblées auprès d'entreprises locales,...)
Actions promotionnelles (publicité, annonces, mois gratuit, baisse des
Location choisie
Appartement témoin
Actions valorisant l'image du quartier
Actions sur les charges
...

GESTION
Sur-gestion dans l'entretien des parties communes et espaces extérieurs
Actions en lien avec les partenaires et la police sur les questions de sécurité
Médiation
Renfocement de la maintenance (durée d'intervention,...)
Co gestion avec les habitants
...

COMMUNICATION
Communication renforcée auprès des locataires
Campagne sur l'image du quartier
...

Agir sur l'offre d'habitat social

Les projets de renouvellement urbain se traduisent par une diminution de la part de logements sociaux[33] dans les quartiers concernés, sous l'effet conjugué des démolitions et de la production d'une offre de logements diversifiée : locatif privé, accession sociale, accession privée, produits spécifiques. **L'évolution de l'offre de logements engage de fait une diversification des profils sociaux des quartiers** et est donc déterminante pour répondre à l'enjeu de mixité sociale.

Pour autant, les logements sociaux resteront dominants dans la majorité des quartiers.

Le parc maintenu doit donc pouvoir contribuer à l'évolution de l'occupation sociale.
Les **projets de requalification engagés sur ces résidences représentent le levier essentiel d'une politique d'attributions** visant à attirer des ménages aux profils différents. Ils seront d'autant plus opérants qu'ils auront été pensés dans une visée de mixité sociale et en tenant compte des programmes de logements destinés à la diversification, dans la recherche d'une dynamique entre parc social et privé et d'une complémentarité des produits.

Ainsi, la programmation de logements locatifs intermédiaires et en accession sociale pour de jeunes ménages, offrant une nouvelle image résidentielle au quartier, peut contribuer à attirer ce type

33. Sauf exceptions dans le cas de quartiers à dominante d'habitat privé déqualifié jouant un rôle d'habitat social de fait où l'objectif est de produire une offre locative sociale adaptée et de qualité.

de public dans le parc social du quartier. De même, la programmation d'une résidence privée pour personnes âgées, à coût maîtrisé et avec des services adaptés, peut justifier de dédier plus spécifiquement une résidence du parc social à ce public.

→ Construire une stratégie globale de requalification sur les quartiers en renouvellement urbain

Étant donné l'étendue des quartiers en renouvellement urbain et le nombre de résidences concernées, une réflexion préalable est nécessaire pour **cibler les requalifications à engager, du point de vue du potentiel qu'elles sont susceptibles de générer pour le rééquilibrage de l'occupation sociale**.

Ces **stratégies de requalifications différenciées** se construisent selon le plus ou moins grand potentiel des résidences pour attirer et maintenir des publics diversifiés sur le quartier, compte tenu de leur situation actuelle mais aussi des interventions à venir dans le projet de renouvellement urbain.

L'objectif est de dimensionner l'intensité et la nature des travaux à engager selon les publics cibles. Ils sont accompagnés par une adaptation des modes de commercialisation et de gestion des résidences, participant aux objectifs d'attributions.

FICHE PROJET

CA Creil Sud Oise

Construire une stratégie de peuplement intégrant les orientations des NPRU et des programmes de réhabilitation

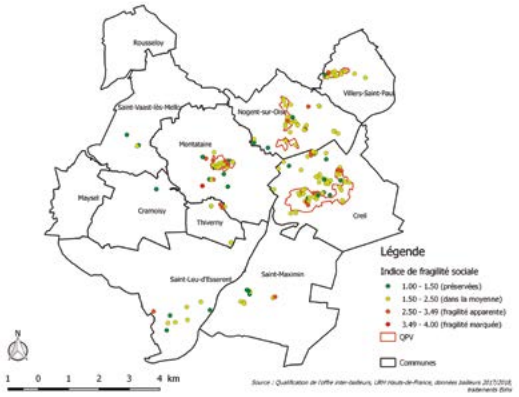
CA Creil Sud Oise
- 86 500 habitants en 2017 (+ 5,6 % entre 2007 et 2017, INSEE)
- 42,8 % de logements sociaux (RPLS 2017)
- 5 QPV

Afin de rééquilibrer l'occupation sociale et d'éviter la concentration des ménages les plus démunis dans les mêmes résidences, les partenaires de la Communauté d'agglomération Creil Sud Oise (ACSO) ont défini une stratégie d'attribution qui s'appuie sur les projets de renouvellement urbain.

Un diagnostic de l'occupation sociale a été partagé entre bailleurs, communes et agglomération, à partir des critères de cotation proposés par l'URHLM[34] et de **critères spécifiques de commercialité développés localement** (moyenne de loyers au mètre carré, écart du loyer par rapport à la moyenne du parc social sur l'agglomération, surface moyenne, répartition des typologies, vacance).

Par la CIA, approuvée en novembre 2019, les acteurs ont fixé un objectif de 25 % des attributions du 1er quartile hors QPV (contre 16 % au départ) et de maintien de 80 % des attributions des 2e, 3e et 4e quartiles en QPV.

Sur les quartiers en renouvellement urbain, la stratégie d'attributions a été ajustée à l'échelle des résidences pour prendre appui sur les réhabilitations à venir, les relogements et les nouvelles constructions.



Analyse synthétique de la fragilité sociale des résidences sur la CA Creil Sud Oise

L'ensemble du périmètre NPRU étant très vaste (plus de 22 000 habitants), **un ciblage spécifique a été décidé pour adapter la stratégie d'attribution sur les résidences à fort potentiel et les plus fragiles** situées dans les 4 secteurs de projet de l'agglomération : Le Moulin, Les Cavées, Rouher (PRIN Creil) et Les Martinets (PRIR Montataire). Sur ces quartiers, **les programmes de réhabilitations vont plus loin que la spécification de caractéristiques techniques et sont dimensionnés en fonction de la différenciation de l'occupation sociale qu'ils sont susceptibles d'apporter :**

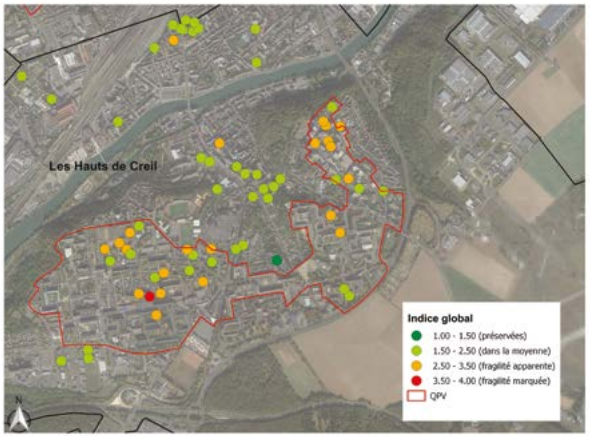
34. Critères de cotation de l'occupation sociale proposés par l'Union Régionale HLM : nombre de bénéficiaires APL, nombre de ménages sous plafond PLAI, nombre d'impayés de plus de 3 mois, taux de rotation.

→ **Montée en gamme ciblée sur les résidences à fort potentiel pour offrir des logements plus qualitatifs**, maintenir sur place les jeunes ménages actifs et seniors issus du quartier et attirer de nouveaux types de ménages extérieurs : restructurations typologiques, pose de balcons, amélioration de la luminosité des logements, traitement des halls, traitement des façades à partir d'une charte chromatique développée avec la ville, etc.

→ **Réflexion globale sur la typologie des logements à l'échelle des résidences** pour maintenir un équilibre typologique, facteur de mixité sociale : modifications typologiques dans les secteurs souffrant de contraintes telles que les faux types, etc.

→ **Développement de logements adaptés pour les seniors** grâce à l'aménagement des rez-de-chaussée et des logements et accompagnement ciblé en amont des réhabilitations pour déterminer le souhait de rester ou de bénéficier d'un relogement avant les travaux.

La stratégie de réhabilitation différenciée s'accompagne d'orientations en matière de commercialisation et de gestion ciblée des résidences non requalifiées :
→ collaboration avec Action Logement pour attirer des actifs sur les logements réhabilités lors de leur commercialisation ;



Analyse synthétique de la fragilité sociale des résidences sur Les Hauts de Creil

→ absence de relogement de ménages en difficulté ou précaires, recherche de candidats au logement contribuant à la mixité au regard des critères de l'URHLM, amélioration de la gestion et de la sûreté, etc.

Pour accompagner cette stratégie, **l'ACSO envisage un suivi de l'occupation sociale des résidences ciblées par quartier à partir de la grille d'indicateurs existante** (issue du diagnostic) complétée par les résultats des enquêtes OPS.

FICHE PROJET

Brest Métropole

Construire une stratégie de réhabilitation différenciée dans le projet de renouvellement urbain pour rééquilibrer l'occupation sociale des quartiers

Brest Métropole

- Une métropole de 8 communes, qui compte environ 210 000 habitants et 7 QPV, tous situés sur la commune de Brest.
- Un NPNRU sur les deux quartiers Bellevue et Recouvrance, qui vise 396 démolitions, 817 réhabilitations et environ 1500 logements en diversification (à l'échelle élargie des deux secteurs de projet), dont 560 en secteurs conventionnés / QPV, en ce compris les contreparties foncières Action Logement (120 logements).

Dans le projet de renouvellement urbain, Brest Métropole et Brest Métropole Habitat, office public de l'habitat gérant près de 20 000 logements sur le Pays de Brest, développent une stratégie intégrée « gamme/ produits/logements » qui s'inscrit dans une politique à plus long terme de mixité de l'offre d'habitat et d'intégration des logements sociaux à la ville centre et aux quartiers de faubourg et de rééquilibrage de l'occupation sociale à l'échelle intercommunale portée par la CIL et la CIA.

Sur le parc social de Brest Métropole Habitat, une stratégie patrimoniale et sociale différenciée propose différents niveaux de réhabilitation et de résidentialisation selon les potentiels d'attractivité et de rééquilibrage de l'occupation sociale des résidences.

Trois niveaux de réhabilitation

Trois niveaux de réhabilitation sont envisagés avec des gammes d'interventions et des cibles de loyers différenciés.

La réhabilitation de niveau 1 intervient sur le clos et couvert et les parties communes dans une perspective de changement d'image architecturale du bâtiment et de maîtrise d'usage des parties communes.

La réhabilitation de niveau 2 va plus loin, avec une amélioration du confort d'usage des logements.

La réhabilitation de niveau 3 vise une restructuration typologique et un changement de gamme des logements, avec par exemple la création de surfaces annexes (balcons, loggias). Ces programmes de réhabilitation sont intégrés dans une stratégie énergétique et de développement durable globale de Brest Métropole Habitat, qui souhaite travailler les enjeux d'économie circulaire, de recyclage des matériaux et de protection de la nature.

Les réhabilitations de niveau 1 et 2 peuvent se faire de manière progressive, ce qui permet de lisser les investissements. Pour ces deux niveaux de réhabilitation, les locataires ont le choix soit de rester pendant les travaux (réhabilitation en site occupé), soit de partir. Les travaux de niveau 3 sont réalisés en site inoccupé, avec le choix pour les locataires soit d'être relogés temporairement pour réintégrer le logement après la réhabilitation, soit d'être relogés définitivement en dehors de l'immeuble.

Deux niveaux de résidentialisation

Deux niveaux de résidentialisation sont envisagés pour proposer des vocations, usages et modes de traitement différent des espaces extérieurs.

La résidentialisation de niveau 1 conserve un traitement ouvert des espaces extérieurs et des parkings, dans une logique de perméabilité des flux propre à l'urbanisme des années 1950 et 1960.

La résidentialisation de niveau 2 privatise les espaces résidentiels, notamment le stationnement.

Adaptation du parc de logements à des publics spécifiques

Les interventions ciblent également une adaptation du parc à des profils de ménages avec des besoins spécifiques :

- développement de produits pour les seniors, depuis les travaux d'adaptation des logements jusqu'aux produits spécifiques (résidences pour personnes âgées avec des services adaptés) ;
- restructuration de petits logements en « typologies bis » pour des ménages avec des besoins évolutifs (parents isolés ayant des besoins de garde alternée, etc.).

Ces différents niveaux de réhabilitation et de résidentialisation sont déclinés sur les quartiers en renouvellement urbain, en cohérence avec la stratégie de peuplement définie sur les résidences et qui passera par exemple par la mobilisation des contreparties en droits de réservation Action Logement de manière ciblée.

Initié par l'intervention sur l'offre d'habitat, le rééquilibrage de l'occupation sociale est amorcé par une stratégie de relogement qui permet des trajectoires ascendantes en dehors ou dans le quartier en renouvellement urbain et, lorsque cela constitue une opportunité résidentielle pour le ménage.

Définir des projets de requalification correspondant aux publics cibles, en lien avec l'ensemble des interventions sur le quartier

Les requalifications ne sont pas toutes de même ampleur : elles vont d'une réhabilitation légère des immeubles et des logements à leur restructuration complète. Pour renforcer l'attractivité d'une résidence HLM, le projet de requalification doit être suffisamment ambitieux, ce qui se traduit généralement par un certain niveau d'investissement. Au-delà du montant et du type de travaux, l'enjeu est de **calibrer le programme de requalification au regard des objectifs d'attributions et plus précisément des profils des publics cibles** que l'on cherche à loger dans la résidence, pour faire évoluer son occupation sociale.

Les questions préalables pour guider la programmation d'un projet de requalification sont :
→ Quelles sont les **caractéristiques et les qualités de logements attendues par les ménages cibles** en termes de typologies, de prix, de niveaux de services et d'équipements, d'organisation du logement et d'usages intérieurs et extérieurs du logement (balcons, espaces de stockage, etc.) ?

→ De manière complémentaire au logement, quelles sont les **qualités et modes d'usage des parties communes et des espaces résidentiels attendus par les ménages cibles** ? Quels sont les types de travaux et d'aménagements à réaliser pour y répondre ?

→ Quels sont les principaux **facteurs de refus des logements liés à leur environnement et au quartier** et les actions à engager en priorité pour permettre l'installation des ménages cibles ?

Les réponses peuvent conduire à des programmes et travaux de requalification de différentes natures pouvant aller jusqu'à la restructuration de logements pour accueillir ou pour spécialiser l'accueil sur de nouveaux profils de ménages : diversification des typologies de logements, adaptations PMR, etc.

FICHE PROJET

CA de Châlons-en-Champagne

Créer les conditions pour attirer des publics cibles en QPV

Communauté d'agglomération de Châlons-en-Champagne / Quartier prioritaire Sud - Verbeau
1 668 logements sociaux. PRU : 356 démolitions, 1 239 logements réhabilités et résidentialisés au total, dont 375 dans le cadre du conventionnement avec l'ANRU. 3 équipements publics majeurs neufs ou restructurés (centre social et culturel, pôle 0-6 ans et gymnase). Des espaces publics reconfigurés dans leur intégralité.

Développer une offre de services
La création d'un pôle d'accueil 0-6 ans a été décidée suite à une étude réalisée dans le cadre du protocole de préfiguration. Ce pôle 0-6 ans regroupe un multi-accueil (crèche + halte-garderie) et l'école maternelle sur un même site ainsi que le relais assistantes maternelles (RAM) et la PMI. L'objectif n'est pas une simple superposition des fonctions mais vise à permettre la mutualisation de certains espaces et l'encouragement de liens fonctionnels entre les différentes structures, pour offrir une continuité de parcours à l'enfant.

FICHE PROJET

CA Pau Béarn Pyrénées

Engager des logements « suradaptés » pour des personnes vieillissantes dans le NPRU

Dans le cadre de la réhabilitation de la résidence Tour des Fleurs (Pau Béarn Habitat) et en cohérence avec la stratégie de peuplement définie pour le quartier, le bailleur prévoit de « suradapter » 12 logements pour accueillir ou maintenir des personnes vieillissantes. Cela se traduit par des travaux particuliers notamment :

- → la réfection complète des salles d'eau : assise ergonomique, barres de maintien, etc.
- → une chambre accessible PMR ;
- → la mise en place de robinetteries ergonomiques ;
- → une porte coulissante dans la cuisine et une à galandage dans la salle de bains ;
- → l'installation de volets roulants électriques ;
- → un allumage automatique des pièces par détecteur de présence et de veilleuses de guidage pour la nuit ;
- → un accès au balcon plus sécurisé.

Cette expérimentation tend à être dupliquée sur chacune des opérations de réhabilitation du parc social.

FICHE PROJET

Rennes Métropole

Développer une stratégie patrimoniale ciblée dans les QPV en NPNRU – L'intervention globale de restructuration des tours du secteur Gros Chêne à Maurepas

Face à la spécialisation sociale accélérée du secteur Gros Chêne sur le QPV de Maurepas (72 % des nouveaux entrants en dessous de 20 % des plafonds de ressources, contre 49 % à l'échelle de la métropole), Rennes Métropole et l'office public Archipel Habitat mènent une **politique globale de rééquilibrage de l'occupation sociale dans le projet de renouvellement urbain**.

Celle-ci passe par la **diversification et la restructuration du parc de logements, l'adaptation des loyers, des attributions, de la gestion de proximité et de l'accompagnement social**, adossées à une forte intervention en matière d'équipements, de commerces et de services publics (prolongement d'une ligne de métro).

Le Gros Chêne concentre 1 400 logements sociaux parmi les plus stigmatisés de la métropole. La stratégie patrimoniale de la métropole, d'Archipel Habitat et de la ville de Rennes vise à passer d'un « quartier subi » à un « quartier choisi » en maintenant une capacité d'accueil à majorité locative sociale.
Le parc sera lourdement requalifié avec la diversification **des statuts d'occupation, des typologies des logements et des tailles des ménages** (évolution de 100 % à 80 % de logements sociaux, transformation de HLMO en PLS et en accession aidée, restructurations typologiques propices à l'accueil de familles).

© Architectes Robain Guiyesse - Archipel habitat

Interventions de diversification et restructuration de l'offre de logements

La restructuration des 10 tours d'Archipel Habitat inclut la réalisation, au sein du parc existant, de **100 logements en accession très sociale, 108 logements locatifs intermédiaires et 40 studios réservés à des actifs en mobilité**.
Une étude de programmation immobilière a **précisé le public cible et la commercialisation** des différents produits. Les studios visent à répondre à une demande croissante sur la métropole de professionnels en mobilité sur une durée courte.
La **vente des logements sociaux** propose aux locataires HLM un parcours résidentiel sécurisé à travers une accession à la propriété à très bas prix, garantie dans le temps. La vocation sociale des logements est garantie par un montage juridique et financier innovant : vente des cellules logement seules, à travers un organisme foncier solidaire qui maîtrise une partie de l'enveloppe du bâti et des parties communes.

Les 1 034 logements sociaux maintenus sont requalifiés avec des interventions portant sur :
→ les façades, le socle et les toitures-terrasses des tours ;

→ le confort des logements : performances acoustiques, thermiques, restructurations typologiques (recomposition de T4 en T3 bis, création de logements familiaux T4/T5/T6), ouverture de certaines cuisines sur les séjours, travail sur les vues avec le traitement des balcons (élargissement, végétalisation, créations de baies coulissantes depuis les cuisines et séjours) ;
→ la qualité et l'usage des espaces communs : percement des façades nord pour apporter de la lumière naturelle aux paliers, réorganisation des halls, création de locaux vélos et motos, celliers dans les étages, espaces de convivialité avec buanderies en rez-de-chaussée, maison des habitants sur la toiture-terrasse, dont la vocation et la gestion seront affinées avec eux, création d'espaces partagés dans les étages permettant de créer du lien social et l'accueil d'actions associatives.

Interventions sur les attributions et le relogement

La **politique d'attributions vise le rééquilibrage de l'occupation sociale** à travers la mise en place du **loyer unique** (voir encart spécifique p71), **d'objectifs d'attributions** à des candidats dont les ressources sont supérieures ou égales à 30 % des plafonds de ressources de l'année N-2 et du **rééquilibrage des filières d'attributions** au profit d'une plus grande mobilisation des candidats issus des filières Action Logement, du contingent fonctionnaires Préfecture et des mutations, contre 80 % d'attributions au contingent Préfecture public prioritaire aujourd'hui. Cette politique passe par des **travaux supplémentaires à la relocation** pour améliorer l'image des logements *(home staging)* et une **adaptation de la commercialisation** : recherche active de prospects via Imhoweb, « location active » avec la mise en ligne de logements à louer sur des sites commerciaux, supports de communication, etc.

Le relogement des ménages concernés par la réhabilitation lourde de leur logement cherche avant tout à répondre à leur souhait résidentiel et à résoudre d'éventuelles problématiques liées au logement.
Le relogement s'inscrit aussi dans la perspective de rééquilibrage de l'occupation sociale, au travers de parcours en dehors du secteur du Gros Chêne, autant que possible dans le parc social neuf ou conventionné depuis moins de 5 ans ou encore dans le parc qualifié « d'attractif » de la métropole. Des relogements temporaires sont également envisagés dans les situations où le retour dans le logement après réhabilitation à coût maîtrisé (nouveau loyer = ancien loyer + IRL + 5 %) est souhaité.

© Gwenaël Saliou - Archipel habitat

L'ampleur de la transformation attendue justifie une **méthodologie d'évaluation et d'ajustement en continu du projet**. Un retour d'expérience de l'impact des interventions sur les deux premières tours en termes de commercialisation, d'occupation sociale et de fonctionnement du quartier est prévu pour alimenter la redéfinition du programme sur les tours suivantes, tout en conservant la finalité de rééquilibrage et de diversification raisonnée des statuts d'occupation et des usages, au bénéfice des habitants.

FICHE PROJET

CA du Pays basque

Articuler requalification de l'offre et objectifs d'attributions

Communauté d'agglomération du Pays basque (anciennement communauté d'agglomération Bayonne-Anglet-Biarritz)

- 309 200 habitants en 2017 (+ 0,9 % par an depuis 2012)
- 12 % de logements sociaux. PRU des Hauts de Bayonne 2008-2013

Un projet de requalification patrimoniale au service d'une stratégie de diversification sociale

Le projet des Hauts-de-Bayonne inscrit dans le PNRU se caractérise par l'absence de démolitions et le parti pris de **centrer les interventions sur une grande barre d'immeubles**, emblématique du quartier (1103 logements sur les 3 600 des Hauts de Bayonne) et d'une époque de construction : les résidences Breuer, classées au patrimoine architectural du XX^e siècle. La **stratégie de diversification de l'occupation sociale de cette résidence** repose sur le changement d'usage de quelques logements (location d'un logement à une troupe de théâtre, aménagement de locaux commerciaux en pied d'immeuble…) et surtout sur la **définition d'objectifs d'attributions à des publics cibles** : 50 % des attributions à des familles avec des ressources supérieures à 1,5 SMIC et issus des revenus du travail.

L'ambition d'attirer de nouveaux profils de ménages a orienté le projet de requalification patrimoniale qui intègre des travaux de restructuration de logements (création de grands plateaux, réaménagement des celliers, etc.), des travaux de revalorisation patrimoniale (traitement des halls) et d'aménagements visant à améliorer la qualité de vie des résidents (nouveaux ascenseurs, box deux roues, etc.). Le projet prévoyait par ailleurs un volant de travaux à la carte pour les ménages entrants « à profil » : cinq options d'aménagement pour un montant de 2 000 € environ.

Des objectifs d'attribution portés par les acteurs

La charte partenariale d'attributions et de peuplement, pilotée par l'EPCI dans le cadre de sa politique de l'habitat, précise **les objectifs d'attributions, les conditions de mise en œuvre et les engagements des différents acteurs**. Une dérogation a par ailleurs été octroyée au bailleur l'autorisant à ne présenter qu'un candidat en CAL.

Après quelques années, à la demande d'une association de locataires qui craignait l'exclusion des ménages à faibles revenus, la cible s'est élargie à des « publics approchants » (revenus inférieurs à 1,5 SMIC) pour pouvoir accueillir des salariés modestes, correspondant à la réalité de l'emploi dans le territoire. **En 2020, les objectifs et la dérogation sont toujours d'actualité, rappelés dans les accords collectifs départementaux**. Le peuplement de la résidence est suivi par le bailleur mais ne fait plus l'objet de rencontres partenariales.

Outre les objectifs d'attribution aux publics cibles, d'autres leviers de diversification de l'occupation sociale ont été envisagés. Si certains n'ont pu voir le jour, d'autres se sont concrétisés, comme le **projet de colocations qui fonctionne toujours avec le foyer de jeunes travailleurs (10 logements)**.

CA du Pays basque suite

Quels résultats ?

	2008 à 2013	2014 à 2020
Nombre d'attributions	410	620
Publics cibles	311 **75 %**	230 **38 %**
Publics approchants	/	341 **57 %**

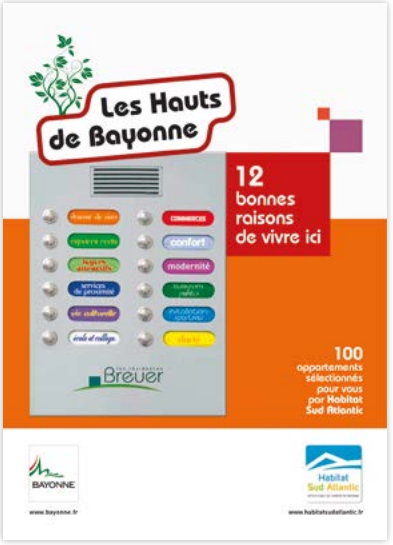
De 2014 à 2020, la part de personnes isolées est passée de 48 % à 30 %.
De l'avis du bailleur, **la stratégie a permis d'inverser le processus de paupérisation de la résidence** Breuer. Si l'évolution des publics cibles a infléchi la tendance et limité les effets de la commercialisation menée sur la durée du PRU, la **poursuite de la politique d'attribution dans la durée** garantit l'équilibre social de la résidence.
Celle-ci est aujourd'hui moins stigmatisée, dans un environnement qui s'est par ailleurs fortement urbanisé. Les problématiques de fonctionnement qui perdurent sont liées à la densité de l'habitat.

Une démarche de commercialisation spécifique

Le bailleur et ses partenaires se sont fortement mobilisés pour « donner envie de venir dans le quartier ». Au moment du projet et des premières mises en location, une plaquette de communication élaborée par la collectivité et valorisant le quartier a été largement diffusée. Les offres étaient mises en ligne sur le site de l'organisme ; elles sont désormais publiées aussi sur Bienvéo et leboncoin.fr.

Le bailleur avait par ailleurs assoupli ses critères d'attribution en acceptant de louer des T3 à des couples pour faciliter l'atteinte des objectifs.

Une personne dédiée à la commercialisation des logements a été recrutée pour accompagner les prospects en leur proposant la visite d'un appartement témoin aménagé avant la visite de leur futur logement (initialement avec l'option de travaux à la carte). L'appartement témoin n'existe plus désormais, mais le candidat visite toujours le logement avant la CAL, ce qui n'est pas le cas pour les autres résidences du bailleur.



→ Renforcer et individualiser la qualité de service au moment de la mise en location

Pour attirer de nouveaux profils de ménages dans le quartier, les actions ne se limitent pas aux opérations de requalification lourde. Des **travaux locatifs « à la carte » choisis et négociés avec le candidat** peuvent aussi être lui être proposés, dans la limite d'un forfait établi : cuisine ouverte ou fermée, cloisonnement ou non d'un double salon, peinture d'une ou plusieurs pièces, etc. Ces démarches sont évidemment plus faciles à mettre en place dès lors qu'elles sont articulées avec un programme de réhabilitation, les propositions de « travaux à la carte » étant alors faites aux occupants de l'immeuble lors des premières attributions.

Des **interventions plus légères mais dépassant la seule remise en état des logements** peuvent aussi être réalisées au moment de la mise en location. La remise en état complète des logements, du bloc serrure à la cuvette des W.-C. en passant par les peintures de toutes les pièces par exemple, renforce de fait l'attractivité des logements.

→ Développer des modalités et contrats de location adaptés aux publics jeunes

La structure du parc social et ses conditions d'accès (procédure de demande de logement, exigence du dépôt de garantie, contrat de location, etc.) ne sont pas toujours adaptées à l'accueil de certains publics, notamment les jeunes (étudiants, jeunes en insertion et jeunes actifs) qui peuvent vouloir résider dans les quartiers en renouvellement urbain pour bénéficier de leurs aménités.

Pour y pallier, les bailleurs peuvent proposer des **conditions de commercialisation et de location adaptées**. Ils peuvent renforcer la communication à l'attention de ce public, nouer des partenariats avec des structures spécialisées pour le logement des jeunes, telles que les CROUS ou les FJT et développer des solutions adaptées : colocations, contrats de location et conditions d'occupation spécifiques (logements meublés, adaptation de la durée de location…), etc.

La présence de publics jeunes et étudiants peut en outre permettre de développer des initiatives positives bénéficiant à l'ensemble des habitants du quartier (soutien scolaire, projets solidaires et d'amélioration du cadre de vie, etc.).

Les KAPS : colocations solidaires pour favoriser l'accès au logement des jeunes

Depuis 2010, l'association AFEV (Association de la Fondation Étudiante pour la Ville), en partenariat avec plusieurs acteurs institutionnels et une quarantaine de bailleurs sociaux, développe un dispositif de colocation innovant dans les quartiers prioritaires.
Les KAPS (Koloc' à projets solidaires) visent à faciliter l'accès au logement des jeunes, en contrepartie d'un engagement solidaire au service du quartier où se trouve le logement.
Au-delà d'une réponse aux difficultés croissantes des jeunes pour se loger, ce dispositif contribue au lien social et intergénérationnel au sein des quartiers prioritaires et y impulse une dynamique positive, en relation avec les partenaires locaux et les habitants.
Les projets solidaires menés par les étudiants relèvent de différents domaines : mentorat éducatif, orientation professionnelle, développement durable, citoyenneté, etc.

→ Adapter les loyers pour maintenir ou accueillir certains profils de ménages

Les loyers du parc social dépendent du financement utilisé au moment de la construction de l'immeuble, celui-ci fixant un loyer plafond au mètre carré. De ce fait, les loyers actuels de certains immeubles des QPV peuvent se révéler déconnectés de la qualité du service rendu aux locataires, que ce soit au regard des qualités intrinsèques des logements ou de celles de leur environnement. Cette situation peut inciter certains ménages « structurants » pour l'équilibre de l'occupation sociale à partir et limiter les attributions aux profils recherchés.

L'adaptation des loyers du parc social représente un des leviers de la stratégie d'attributions. Elle peut relever d'une politique globale à l'échelle de l'agglomération (cf. 3.1.) ou d'ajustements pérennes ou ponctuels sur le quartier en renouvellement urbain, en réajustant les montants des loyers aux qualités résidentielles des logements.

Ces interventions sur les loyers sont à définir au regard de chaque contexte, en fonction de la stratégie adaptée au quartier et des marges de manœuvre des acteurs, en particulier les bailleurs. Il peut par exemple s'agir de maintenir des loyers bas après une requalification lourde pour proposer un rapport qualité/prix particulièrement attractif, permettant de maintenir ou d'attirer des ménages cibles pour le rééquilibrage social du quartier. Dans un autre contexte où l'offre est lourdement requalifiée, le quartier valorisé et la pression de la demande forte, cela peut au contraire se traduire par une augmentation sensible des loyers pour cibler des ménages à revenus un peu plus élevés.

Agir sur la demande et la commercialisation des logements

Si les qualités de l'offre sociale proposée dans les quartiers renouvelés sont déterminantes pour attirer de nouveaux profils, encore faut-il que les demandeurs ciblés, existants et potentiels, puissent en avoir connaissance et soient prêts à franchir le pas pour s'y installer.

→ Valoriser les nouvelles qualités résidentielles du quartier

Les projets de renouvellement urbain se traduisent par des interventions ambitieuses sur l'aménagement urbain, le patrimoine bâti, les services et les équipements publics dont on constate, dans une majorité de sites, qu'elles transforment le cadre de vie des quartiers. Ces évolutions ne sont toutefois pas toujours perçues par les habitants qui n'y vivent pas et ne sont pas amenés à y venir. Souvent stigmatisés avant le projet, les quartiers peuvent rester marqués par une mauvaise image pendant sa mise en œuvre et après son déploiement.

La **communication sur la transformation liée au projet se révèle essentielle** pour attirer de nouveaux profils de ménage dans le quartier. Les nouvelles qualités résidentielles des logements, de leur environnement, de l'offre d'équipements et des espaces publics sont à rendre visible et à valoriser dans le cadre de démarches de communication coordonnées mobilisant l'ensemble des acteurs. Pour être efficaces, ces actions doivent être adaptées aux publics visés, que ce soit en termes de supports de communication, de messages ou de temporalité.

Au-delà de la communication sur les nouveaux attraits du quartier, les démarches de **marketing territorial** visent à renforcer l'attractivité des quartiers en créant une nouvelle « marque » territoriale et en fédérant les acteurs autour de cette dernière. Ces démarches consistent à changer de perspectives en replaçant le quartier dans son contexte concurrentiel et en s'interrogeant sur les conditions à réunir (conditions de valorisation et d'adaptation du quartier) pour que de nouvelles « clientèles » soient prêtes à venir s'y installer.

→ Développer de nouveaux modes de commercialisation

Dans le cadre de la réforme de la gestion de la demande et des attributions, les acteurs du logement social ont développé des outils visant à mieux informer le grand public et les demandeurs sur l'offre et sur les modalités et conditions d'accès au parc. Le PPGDID prévoit des dispositions pour qualifier le parc social dans la perspective de mieux informer les demandeurs. Depuis le 1er janvier 2020, les bailleurs doivent aussi mettre en ligne tous les logements vacants accessibles à la relocation.

Pour répondre à ces obligations, les EPCI mobilisent leurs sites Internet ou d'autres sites dédiés à l'immobilier et publient des plaquettes d'informations sur les différents secteurs résidentiels. Outre la présentation des caractéristiques des logements (typologie, loyer et charges, surface), ces outils peuvent proposer des visites virtuelles des logements, facilitant la commercialisation.

Pour les quartiers NPNRU, ces outils sont très utiles pour **présenter les qualités des nouveaux logements et des logements requalifiés**. Des techniques de **valorisation des logements** peuvent être développées telles que le *home staging,* technique de marketing immobilier consistant à valoriser une maison ou un appartement en proposant une mise en scène attractive.

Pour aller encore un peu plus loin, des **visites de logement témoin** peuvent être proposées aux candidats potentiels, avant même qu'ils se soient positionnés sur le logement et présentés en CALEOL. Comme pour la communication sur le quartier, il est essentiel de veiller à l'adaptation des outils et des messages aux publics visés.

FICHE PROJET

Grenoble-Alpes Métropole

Développer une démarche de commercialisation renforcée

Grenoble-Alpes Métropole
- 444 500 habitants en 2017 (+ 3,1 % entre 2007 et 2017)
- 16 % de logements sociaux (RPLS 2017)
- 10 QPV

NPRU Villeneuve-Village Olympique Grenoble : des objectifs d'attributions définis à l'échelle du quartier

Le projet NPRU du quartier des Villeneuves et du Village Olympique prévoit un certain nombre de démolitions avec peu de reconstructions hors QPV. L'accent est mis sur la revalorisation du parc existant avec 3 000 logements sociaux réhabilités environ, auxquels s'ajoutent des travaux sur le parc privé avec un plan de sauvegarde de copropriétés et plusieurs OPAH prévues. La requalification lourde de la galerie de l'Arlequin constitue la cible prioritaire du projet et s'appuie sur la création d'unités de gestion de plus petite taille, l'ajout d'ascenseurs, la création de halls au niveau rue, qu'il s'agisse du parc public ou du parc privé. Des objectifs d'attribution ont été définis pour le quartier dans les documents cadre de la politique d'attribution : faire baisser la part de ménages à très faibles ressources (aujourd'hui, au sein du parc social, 55 % des ménages sont sous le seuil de 40 % des plafonds PLUS) en favorisant l'accueil des ménages des 3e et 4e quartiles et l'arrivée d'actifs.

Une stratégie de commercialisation renforcée

S'appuyant sur la nécessité de libérer les logements pour restructurer les immeubles, une stratégie de remise en location a été développée et mise en œuvre par les deux bailleurs sociaux présents sur les deux premières adresses réhabilitées aux 40 et 50 de la galerie de l'Arlequin (SDH - 149 logements ; Actis - 88 logements), en partenariat avec Action Logement, pour favoriser les attributions aux ménages cibles :
→ remise en location progressive des logements réhabilités, nécessitant un portage financier de la vacance par le bailleur dès lors que nécessaire ;
→ mise en place d'un logement témoin aménagé pour chacune des adresses : *home staging* ;
→ stratégie de commercialisation s'appuyant sur un partenariat étroit avec Action Logement visant à développer un argumentaire sur les atouts du quartier ;
→ action de formation/information des agents chargés de la commercialisation ;
→ organisation de journées portes ouvertes en lien avec Action Logement ;
→ plan de communication coordonné avec du *street marketing,* le développement d'une identité graphique, la mobilisation de la presse écrite, la création d'un site Internet dédié et d'une page Facebook, etc.
→ mise en place d'un dispositif d'évaluation.

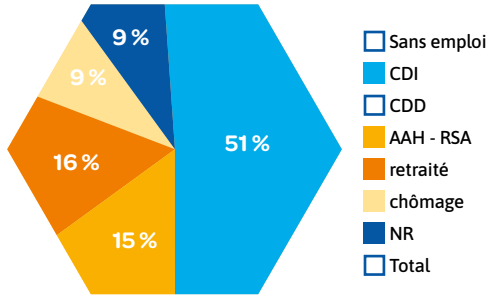
Cette démarche a nécessité le recrutement d'une personne dédiée à cette mission chez le principal bailleur concerné.

Grenoble-Alpes Métropole suite

Quel bilan fin 2019 ?

En 2017, le lien à l'emploi des occupants initiaux était de 38 % (y compris chômage). En septembre 2019, au moins 60 % des ménages occupants ont un lien à l'emploi (dont chômage) mais avec des niveaux de ressources restants faibles (58 % < 40% plafonds PLUS).

Lien à l'emploi en septembre 2019



10 QUARTIERS en mouvement

Extension de l'expérimentation : vers une démarche adaptée pour chaque QPV

L'expérimentation menée sur l'Arlequin s'est traduite par la formalisation d'une démarche visant à faire évoluer les représentations et à revaloriser les quartiers en particulier, les QPV. Celle-ci s'appuie sur une méthode pour définir un plan d'actions partenarial qui soit adapté à chaque quartier mais reposant néanmoins sur des principes communs :

Livret de présentation des ajouts / support de commercialisation
Quoi ? Des cartographies de présentation du quartier et de ses équipements

Formation « Comment valoriser un logement ? »
Quoi ? Construire un argumentaire et un contre-argumentaire

Visite inter-acteurs des quartiers
Quoi ? Visite des équipements et atouts du quartier + logements-type

→ Informer et mobiliser l'ensemble des acteurs au contact des demandeurs

La **communication sur les qualités résidentielles du quartier** vise prioritairement les demandeurs, mais elle doit aussi cibler les **acteurs « intermédiaires », en contact avec les candidats au logement** confirmés ou potentiels.

Il s'agit en premier lieu des réservataires, notamment Action Logement, dont la contribution à la stratégie d'attributions est attendue sur les quartiers en NPNRU du fait de son vivier de demandeurs composé principalement de salariés. La présentation du quartier et des logements par le **personnel des bailleurs sociaux en contact avec les demandeurs** aux différentes étapes de leur candidature (chargés de clientèle ou d'attribution, personnel de terrain

en charge d'accueillir des candidats lors des visites de logements, etc.) est également déterminante. Cela concerne plus largement l'ensemble des **acteurs sociaux des collectivités et des équipements publics**, auprès de qui les candidats au logement sont susceptibles de venir chercher de l'information sur le quartier.

Ces acteurs doivent être informés des enjeux de rééquilibrage et des objectifs d'attributions fixés pour le quartier, de manière à pouvoir inscrire leurs activités et leurs discours dans cette ambition. Dans cette perspective, des **formations conjointes des agents de proximité** peuvent être envisagées pour faire évoluer leurs représentations, leurs pratiques et leur discours sur le quartier dans l'information et l'accompagnement des ménages.

→ Proposer des conditions de location dérogatoires

Dans des contextes où l'image du quartier est souvent très installée, les changements apportés par le projet de renouvellement urbain et la requalification de l'offre de logements ne suffisent pas toujours à motiver et à rassurer de nouveaux profils de ménages, jusqu'alors peu enclins à s'y installer.

Des **conditions particulières de location des logements sociaux, dérogatoires à la pratique locale ou au droit commun de la procédure d'attribution**, peuvent rassurer et lever les réticences de certains candidats et permettre d'emporter leur adhésion pour s'installer dans le quartier.

Celles-ci peuvent porter sur les plafonds de ressources[35] ou sur le produit logement lui-même, en offrant par exemple une pièce en plus par rapport à la taille du ménage[36], ou encore sur les conditions de location, avec par exemple la garantie d'un « droit » à la mobilité résidentielle au bout d'un an d'installation dans le quartier (consistant concrètement à prioriser une éventuelle demande de mutation). Cette dernière pratique, appelée « clause de mobilité », vise à susciter l'installation d'un candidat dans le quartier avec le pari qu'il pourra s'y ancrer à terme si les conditions favorables sont réunies – conditions sur lesquelles le projet de renouvellement urbain agit via la transformation du quartier.

→ Élargir les viviers de candidats et les choix des ménages au travers de la location active

La **location active** est une disposition optionnelle du PPGDID. Elle marque **un vrai changement dans le mode de commercialisation des logements sociaux** puisque c'est le demandeur qui, informé des offres proposées à la location par le biais d'annonces, se positionne sur le ou les produits qui l'intéressent. Elle **permet d'élargir le vivier des candidats au logement**, ceux-ci pouvant avoir une visibilité de l'ensemble de l'offre disponible, y compris dans des quartiers sur lesquels ils ne se seraient pas spontanément positionnés du fait de leur image ou de leur réputation.

Le dispositif de location active peut représenter un atout pour commercialiser les logements dans les quartiers en renouvellement urbain, dès lors que ces derniers et leurs environnements sont suffisamment attractifs et valorisés (par exemple : rapport surface/prix, équipements à proximité, desserte en transports…). Sa mise en place s'accompagne de conditions de réussite en termes de temporalité, de ciblage de l'offre accessible et de communication sur la transformation du quartier. De manière complémentaire, des dispositions particulières de commercialisation des logements des quartiers en NPRU ou plus globalement des QPV peuvent être prévues, comme la possibilité de retenir et visiter plusieurs logements avant de se positionner sur un logement.

35. L'attribution de logements sociaux est conditionnée au respect de plafonds de ressources fixés par arrêté ministériel. Des plafonds dérogatoires peuvent être fixés par arrêté préfectoral, pour les logements situés en quartiers prioritaires de la ville (QPV), ou pour les logements d'un même immeuble ou ensemble immobilier lorsque ceux-ci sont occupés à plus de 65 % par des ménages bénéficiant de l'APL (article R 441-1-1 du code de la construction).
36. La notion de logement insuffisamment occupé ne s'applique pas aux logements situés dans une zone détendue (dès lors qu'il n'existe pas une offre suffisante de logement de plus petite surface pour satisfaire la demande locale ou qu'il est constaté une faible tension offre/demande, voire de la vacance, pour la typologie mentionnée et que cette personne est capable d'en assumer le loyer).

FICHE PROJET

Nantes Métropole

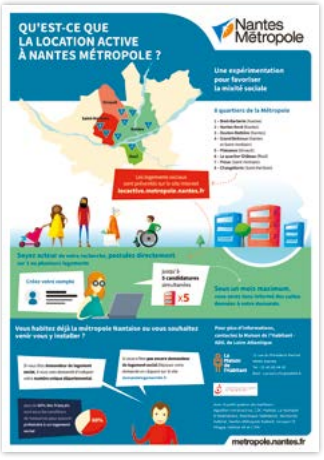
Piloter le rééquilibrage de l'occupation sociale en expérimentant la « location voulue »

Pour favoriser le rééquilibrage de l'occupation sociale en QPV, **Nantes Métropole et ses partenaires locaux expérimentent la « location voulue » depuis juillet 2019**. L'objectif est de faire des QPV des quartiers choisis, de permettre au demandeur d'être acteur du processus d'attribution et d'élargir le vivier des demandeurs à de nouveaux prospects, notamment des ménages cibles pour la mixité sociale.

La « location voulue » est expérimentée sur un tiers de l'offre locative sociale dans 8 QPV nantais (en dehors des logements voués à démolition ou à la réhabilitation en site inoccupé). Le principe est de mettre à disposition une grande variété de localisations et de typologies de logements. La cible des ménages de la location voulue a été définie entre la métropole, les communes, les bailleurs, la Direction départementale des territoires (DDTM) et la Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS 44). Il s'agit de ménages ayant un lien avec l'emploi, des ressources supérieures à 60 % des plafonds et correspondant aux 3e et 4e quartiles. L'enjeu est de capter des ménages prêts à s'installer en QPV.
Les offres sont publiées sur le site « Bienvéo ». Les ménages en recherche d'un logement sur la métropole accèdent à des informations sur la localisation, la description et le prix des logements disponibles et peuvent se positionner sur ceux susceptibles de les intéresser. Bienvéo est aussi accessible aux ménages qui ne sont pas dans la cible, mais qui peuvent néanmoins se positionner et se voir attribuer un logement sur des logements non fléchés sur cette filière.

Les premiers résultats à 6 mois, du 1er juillet 2019 au 1er janvier 2020, sont encourageants. Le dispositif permet d'élargir les candidats au logement social (les ménages qui se positionnent ne sont pas tous inscrits dans le fichier des demandeurs) et les attributions en QPV (les bailleurs sociaux attribuent un logement en QPV à un nombre significatif d'entre eux). En moyenne, un logement qui se libère en QPV donne lieu au positionnement de 8 ménages via le site Bienvéo.

Ainsi, sur les 64 logements proposés à la location :
→ 496 candidatures ont été enregistrées (un même ménage pouvant candidater sur plusieurs logements) ;
→ 68 dossiers de demande ont été instruits ;
→ 26 propositions ont été réalisées sur les logements visés et ont donné lieu à 16 attributions, soit un taux de concrétisation de 61 % (12 attributions supplémentaires ont été réalisées sur d'autres logements) ;
→ 9 propositions ont donné lieu à un refus, soit 34 %.



FICHE PROJET

Rennes Métropole

Expérimenter la « location active » dans les QPV pour rééquilibrer l'occupation sociale et ouvrir les choix résidentiels des ménages

La « location active » est un levier visant à **développer l'attractivité des quartiers dits de « non-choix »** à Rennes Métropole pour contribuer au rééquilibrage de l'occupation sociale et ouvrir les choix résidentiels des ménages lors de l'attribution.

Le dispositif cible l'offre de logement social des QPV en NPNRU, la plus exclue des demandes de logement social. Il permet de travailler avec les partenaires (bailleurs, réservataires, etc.) à identifier les blocages propres au logement et/ou à son environnement, afin de **déclencher le choix résidentiel des candidats potentiels**. Il déroge au système d'attribution de droit commun en vigueur sur la métropole.

L'ensemble des étapes relatives à l'attribution des logements (du fléchage de l'offre retenue jusqu'à la sélection finale du candidat et la satisfaction de sa demande) **s'effectue en lien avec Rennes Métropole**, qui a dédié un poste à l'animation et la mise en œuvre de la démarche mixité dans le cadre des objectifs fixés par la convention intercommunale des attributions.

Imhoweb est **l'outil de gestion de la demande de logements sociaux utilisé par l'ensemble des lieux d'enregistrement** de la conférence intercommunale du logement, les bailleurs et les communes de Rennes Métropole. Le patrimoine des bailleurs y est également renseigné et détaillé. Un module de création d'annonce dans les fiches des biens a été développé. Cet outil permet un suivi collectif des logements dédiés à la location active, ainsi que des ménages demandeurs.

Les annonces sont multidiffusées dans cette première phase de déploiement du dispositif afin d'étudier les divers profils de candidats répondant aux annonces en fonction des plateformes. Le site de gestion de la demande grand public est alimenté (demandelogement35). Aussi, les informations sont transmises depuis Imhoweb vers une plateforme de multidiffusion, puis jusqu'aux sites commerciaux « Le Bon Coin » et « Ouest Immo ».

En lien avec les actions menées dans le cadre du NPNRU, des outils de communication sur l'attractivité des quartiers et des logements concernés sont développés avec les directions de quartiers et les maisons des projets. Ces outils accompagnent les partenaires réservataires et bailleurs lors des prises de contact et des visites avec les candidats. Il s'agit par exemple d'un guide cartographique des quartiers.

La remise en état des logements est systématique (revêtements muraux et des sols, placards rafraîchis, sanitaires modifiés, etc.). Le patrimoine des bailleurs étant bien entretenu, il n'y a pas eu de demandes de modifications majeures des logements. Les espaces communs sont davantage problématiques pour cause d'occupations, motifs fréquents de refus suite aux visites.

À la mi-2020, la méthode de location active a été développée sur 16 logements. La crise sanitaire a bloqué l'extension de la démarche à davantage de logements.

Quoique basé sur des résultats partiels, le premier bilan de la démarche est positif : 347 ménages ont contacté les bailleurs grâce aux 16 annonces, la moitié déjà demandeurs de logements sociaux et l'autre non. Les demandes sont souvent récentes, et on observe une faible proportion de demandeurs de mutations.

Rennes Métropole suite

Un indicateur important permet d'évaluer l'efficacité du dispositif : **1/3 des candidats avaient exclu les quartiers concernés de leurs demandes initiales**. La majorité a des revenus à + 30 % des plafonds de ressources PLUS, qui correspond au critère de rééquilibrage de l'occupation sociale retenu par Rennes Métropole dans la convention mixité. La majorité des ménages proviennent de Rennes Métropole et sont composés de personnes seules et de familles monoparentales, en activité professionnelle. 114 visites ont été organisées et 68 % ont été concluantes.

Suite à 42 passages en CAL, 16 attributions ont été réalisées sans refus ou rétractations. On retrouve les grandes tendances citées ci-dessus dans les profils des ménages attribués, excepté la proportion de ménages déjà demandeurs : 14 ménages sur les 16 attribués. Depuis leurs attributions via la location active, trois demandes de mutations sont en cours, toutes ayant pour motif des problèmes de voisinage et d'environnement.

Les chargées de commercialisation avaient enclenché la prospection de ménages dans ces quartiers avant la mise en place de la location active et essuyaient de nombreux refus. Bien que bouleversant les pratiques, **l'affirmation du choix du demandeur grâce à la location active est stimulante pour les partenaires de la démarche**.

Le bilan des attributions est à ce stade positif dans les QPV en renouvellement urbain. Les attributions aux ménages aux revenus inférieurs à 30 % des plafonds de ressources diminuent, et le rééquilibrage des filières communale/autres filières est effectif. La métropole est aujourd'hui vigilante quant à l'effet « vase communicant » des politiques de peuplement, afin d'ajuster les outils au fil de la démarche.

Agir sur les pratiques d'attribution

La stratégie d'attribution nécessite de « revisiter » l'ensemble du process d'attribution et de **préciser à chacune de ces étapes**, depuis l'information apportée au candidat demandeur jusqu'à son installation dans le logement, après la sélection de sa candidature et attribution, **comment les objectifs sont traduits dans les pratiques**.

→ Négocier avec les réservataires

La stratégie d'attribution définie pour le quartier NPRU concerne les bailleurs sociaux qui gèrent le parc social, mais aussi l'ensemble des réservataires qui orientent les candidats au logement vers ce parc : l'État, les collectivités locales, Action Logement Services, autres réservataires.

Les objectifs d'attributions définis pour le quartier NPRU ne sont pas forcément en accord avec les pratiques d'orientation des candidats des différents réservataires et supposent souvent que ces derniers les fassent évoluer. De même, les publics ciblés sont plus ou moins présents dans les viviers de candidats des différents réservataires ou ne se positionnent pas spontanément sur le quartier. La stratégie d'attribution suppose donc un ajustement des contingents de réservation sur le quartier, du mode de gestion de ces réservations et de la gestion des candidats par les réservataires. Cet exercice impose que les finalités et le contenu de la stratégie d'attributions soient partagés, et qu'un **accord soit trouvé entre la collectivité qui porte les orientations d'attributions, les bailleurs et les réservataires** pour optimiser leur contribution à cette stratégie, avec d'éventuelles contreparties ailleurs que dans les quartiers NPRU.

En ce qui concerne l'État local, copilote du PDALHPD et des CIL, à la fois garant du droit au logement, réservataire et délégué territorial de l'ANRU en charge de l'accompagnement des projets de renouvellement urbain, **son contingent est prioritairement mobilisé pour l'accueil des publics prioritaires dont les DALO** (outre la part réservée aux fonctionnaires)[37]. De fait, la contribution du réservataire État à une stratégie

37. En vertu de l'article R. 441-5 du code de la construction et de l'habitation, le total des logements réservés par le Préfet au bénéfice des personnes prioritaires représente 30 % au plus du total des logements de chaque organisme, dont au plus 5 % au bénéfice des agents civils et militaires de l'État.

de rééquilibrage des attributions dans les QPV en renouvellement urbain s'avère contrainte, en particulier en secteur de forte tension de la demande.

Pour autant, des marges de manœuvre existent dès lors que les finalités de la stratégie d'attribution sont partagées et que certaines conditions sont réunies à savoir :
→ un partage de la stratégie entre les DDCS(PP) en charge de la gestion des contingents État et les DDT(M) qui doivent être attentives au rééquilibrage de l'occupation sociale dans les quartiers en renouvellement urbain, en tant que délégations territoriales de l'ANRU. Ce partage permet d'identifier les points de friction et les points d'équilibre entre les enjeux du droit au logement, d'accueil des ménages prioritaires et du rééquilibrage de l'occupation du parc social, qui doivent coexister dans les NPRU, dans les documents-cadres d'orientation des CIL et les CIA ;
→ la mobilisation de solutions de relogement des publics prioritaires (dont DALO) et en difficultés hors QPV, en cohérence avec l'objectif réglementaire d'accueil des demandeurs du 1er quartile hors QPV de la LEC.

Ces conditions réunies, le réservataire État peut s'engager sur des objectifs concourant à la stratégie de rééquilibrage, en ciblant des profils particuliers parmi les publics prioritaires (par exemple demandeurs DALO ou prioritaires ayant un lien à l'emploi), voire en remettant pour un tour les logements pour lesquels il n'a pas identifié de candidats correspondant aux profils cibles. **Pour Action Logement Services, l'enjeu est souvent de proposer de plus nombreux candidats salariés sur son contingent dans les QPV en renouvellement urbain**, pour diversifier l'occupation sociale et y augmenter la part de ménages en activité. Cela implique de former et d'outiller les chargés de réservation d'Action Logement Services pour proposer des arguments de commercialisation aux candidats salariés afin de susciter leur intérêt et leurs perspectives d'installation dans les QPV NPNRU. La négociation des nouvelles réservations d'Action Logement dans le cadre du NPNRU (en contrepartie de son investissement financier dans le programme) est l'occasion de rediscuter de sa contribution possible au rééquilibrage social et des modalités pour la concrétiser.

En ce qui concerne les collectivités territoriales, qui sont jusqu'alors plus ou moins impliquées dans la gestion de leurs contingents de réservation mais doivent être garantes des équilibres sociaux à l'échelle intercommunale et dans les quartiers en renouvellement urbain, il s'agit d'identifier les perspectives d'évolution et points d'inflexion nécessaires dans la recherche et les pratiques d'orientation des candidats dans les QPV NPNRU.

Le passage à la gestion en flux des réservations (cf. encart partie II p.48) ouvre de nouvelles perspectives de travail entre bailleurs, réservataires et collectivités territoriales. Cette évolution accorde davantage de souplesse dans la gestion des attributions entre les différentes filières de réservation.

Les flux de logements accordés aux différents réservataires pourront être définis et mis en œuvre en prenant en compte les objectifs d'attribution fixés pour le quartier NPRU et les profils de ménages attendus. Cela va nécessiter un suivi annuel des logements affectés aux différents réservataires dans les QPV, dont relevant du NPNRU, et de leur contribution aux objectifs de rééquilibrage de l'occupation sociale.

→ Adapter les critères de sélection des candidats et de « rapprochement offre/demande » dans les quartiers en renouvellement urbain

Dans le process d'attribution, **l'étape du rapprochement entre l'offre de logement disponible et la demande exprimée par le candidat au logement est déterminante**. C'est à ce stade que le « chargé de clientèle » du bailleur recherche et sélectionne les candidats correspondant au logement à attribuer à partir d'un certain nombre d'informations et de critères. Ces informations portent principalement sur les caractéristiques du logement demandé par le candidat, notamment sa localisation, sa composition familiale et ses ressources.

Si ces informations sont globalement toujours les mêmes, **les critères retenus pour sélectionner les demandeurs ne sont pas encadrés** (excepté la composition familiale qui doit correspondre à la typologie du logement) **et ne sont donc pas homogènes d'un bailleur à l'autre**.

Un bailleur pourra ne retenir que la commune en premier souhait tandis qu'un autre considérera l'ensemble des communes demandées ; un bailleur pourra fixer le taux d'effort maximum à 30 % et un autre retiendra 35 %, etc.

FICHE PROJET

AORIF

Contribuer à l'analyse des capacités économiques des demandeurs de logements sociaux

En 2016, l'AORIF a produit un référentiel partagé sur l'appréciation des capacités économiques des demandeurs dans l'accès au logement social. L'ambition était d'harmoniser le mode de calcul du reste pour vivre, indicateur complémentaire au taux d'effort (défini réglementairement par l'article R.441-3-1 du code de la construction et de l'habitation) utilisé par les bailleurs sociaux et plus globalement par les acteurs des attributions, mais dont les modes de calcul s'avéraient très variés.

Le référentiel propose un mode de calcul à intégrer dans la démarche globale d'appréciation de la capacité financière d'un ménage, étape clé de la phase d'instruction de la demande.

→ Reste pour vivre = { [ressources totales – (loyer + charges – APL)]/ UC } / jour.

Compte tenu des études récentes autour de l'accessibilité économique du parc social (qui se réfère notamment à la capacité des territoires et bailleurs à reloger les ménages du 1er quartile hors QPV), les débats autour de la diversité des pratiques et des marges d'appréciation des bailleurs ont été relancées, en dépassant la question du mode de calcul pour soulever celle des valeurs pratiquées. C'est pourquoi l'AORIF a souhaité, en 2019, enrichir le socle commun en matière d'instruction de la capacité économique des demandeurs par une recommandation de convergence des pratiques des organismes franciliens et partenaires de l'attribution autour de valeurs indicatives de situation financière des demandeurs.

Au regard des pratiques des bailleurs sociaux franciliens, l'AORIF recommande une vigilance particulière aux dossiers de demande dès lors que :
→ le taux d'effort net dépasse les 35 à 40 % ;
→ le reste pour vivre descend en deçà de 9 à 15 € / jour / unité de consommation (UC).

Taux d'effort et reste pour vivre doivent être envisagés comme des indicateurs de fragilité et non comme des seuils d'exclusion ou d'acceptation automatique dans le parc social. Pour les ménages ne s'inscrivant pas dans ces bornes, il s'agit de mener une analyse budgétaire plus détaillée et d'identifier des perspectives d'emploi et/ou d'aides à la solvabilisation.

Dans le cadre de la stratégie d'attribution du projet de renouvellement urbain, **les modalités de rapprochement entre l'offre et la demande de logement doivent être éclairées** et, le cas échéant, adaptées pour faciliter l'atteinte des objectifs de rééquilibrage de l'occupation sociale. Plus globalement, la clarification voire l'harmonisation de ces pratiques est un enjeu des politiques intercommunales d'attribution, qui peut être « travaillé » dans le cadre des travaux du PPGDID.

Au-delà des critères liés aux caractéristiques des candidats et du logement à attribuer, le « chargé de clientèle » doit considérer d'autres éléments pour sélectionner les demandeurs susceptibles d'être présentés en commission d'attribution. Il s'agit des objectifs d'attributions réglementaires (objectifs d'attributions aux publics prioritaires définis dans le CCH, objectifs d'attribution en QPV et hors QPV) et des objectifs locaux, fixés dans les documents-cadres des politiques intercommunales d'attributions, mais aussi de la cotation de la demande devenue obligatoire depuis la loi ELAN.

Ces dispositions récentes et leurs implications doivent être mises en perspective avec la stratégie d'attributions des quartiers concernés par le NPNRU, ce qui peut impliquer de définir des dispositions spécifiques les concernant. Dans cette perspective, les critères locaux de sélection des candidats instaurés par le système de « cotation de la demande » devront intégrer les enjeux de rééquilibrage de l'occupation sociale et les objectifs d'attribution définis par les CIL et les CIA.

→ Assurer la prise en compte des objectifs d'attribution en CALEOL

La commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation de logements (CALEOL) est l'instance décisionnaire pour l'attribution des logements sociaux. Réglementairement, trois candidatures par logement sont examinées par ses membres, qui les priorisent selon des modalités définies dans son règlement intérieur. **Les membres de la commission d'attribution doivent être informés des objectifs d'attributions** définis pour le quartier concerné par le NPRU afin d'orienter leurs décisions d'attribution et de suivre l'évolution de son occupation sociale.

Cela nécessite de mettre en place des **moyens de communication adaptés** à leur attention et des **outils d'aide à la décision, de suivi et de « reporting »** adaptés. L'enjeu est qu'ils prennent des décisions d'attribution qui aillent dans le sens des objectifs énoncés et puissent en mesurer *a posteriori* les impacts sur l'occupation sociale des immeubles et des quartiers.

Dans le cadre d'une stratégie d'attribution partagée et formalisée concernant un quartier ou un secteur particulier, un **mode de fonctionnement exceptionnel de la CALEOL peut aussi être retenu pour faciliter l'atteinte des objectifs**.

→ Adopter des critères de gestion d'exception et des moyens adaptés

Le respect des objectifs d'attributions peut nécessiter l'adoption de critères de gestion locative spécifiques. La recherche de profils de candidats susceptibles de contribuer au rééquilibrage de l'occupation sociale peut en effet prendre du temps et dépasser le délai de relocation de référence. Il peut ainsi être nécessaire de maintenir le logement vacant sur une certaine durée.

Dans des conditions à déterminer localement, dès lors que l'objectif de rééquilibrage est porté par la politique intercommunale d'attribution, il peut être envisagé que cette vacance de logements puisse, au moins partiellement, être prise en charge financièrement par la collectivité.

FICHE PROJET

URHLM Hauts-de-France

Contribuer aux politiques intercommunales d'attributions au travers de la priorisation des demandeurs

Pour soutenir la mise en œuvre de la loi ALUR et contribuer aux politiques intercommunales d'attributions, l'URHLM Hauts-de-France engage en 2014 une **démarche inter-bailleurs de qualification de l'offre et de gestion de la mixité sociale**. Sa préoccupation est de prendre part à l'expérimentation sur la cotation de la demande et aux réflexions sur la mixité sociale, en aidant à prioriser les demandes lors des attributions, tout en garantissant l'équité des chances dans l'accès au logement. Il s'agissait de **concilier l'accueil des demandeurs prioritaires avec le rééquilibrage territorial de l'occupation sociale**.

Initiée par les bailleurs, la démarche s'est élargie aux EPCI chefs de file des politiques d'attributions : CU de Lille, Dunkerque et Arras, EPCI de Lens-Liévin, Douai, Valenciennes et de l'Arc minier, puis, à partir de 2017, aux EPCI des départements de la Somme, de l'Aisne et de l'Oise.

1. Définir la notion de « mixité » selon le bien vivre ensemble
2. Déterminer des objectifs d'attribution (à la résidence, au quartier…)
3. Caractériser, hiérarchiser, orienter la demande locative (cotation)

Dresser un diagnostic :
- → Par EPCI
- → Classement en 6 familles de patrimoine
- → Définition de l'occupation de la résidence en 6 segments, sans critères discriminants

Classement en 6 types de patrimoine
1) Collectif hors QPV
2) Individuel hors QPV
3) Collectif en QPV
4) Individuel en QPV
5) Patrimoine spécifique (béguinage, étudiants, …)
6) Secteur rural (définition INSEE : communes sans zone de bâti continu de 2000 hab. et celles dont moins de la moitié de la population est dans une zone de bâti continu)

Recueil de données dans une **approche statistique** de la fragilité du parc social

Recueil de données liées aux indicateurs de fragilité des résidences
1) Nombre de bénéficiaires de l'APL
2) Nombre de ménages dont les ressources n'excèdent pas les plafonds de ressources PLAI
3) Taux d'impayés de plus de trois mois
4) Taux de rotation

Affectation d'une **note de qualité du bien vivre ensemble** sur base des données statistiques pondérées :
- → des **avis de proximité des bailleurs** (coordination URH)
- → des **avis de proximité des communes** (coordination EPCI)

Affectation d'une note de qualité du « bien vivre ensemble » par les équipes de proximité (bailleurs, communes)
1) Qualité de bien vivre ensemble excellente
2) Qualité de bien vivre ensemble satisfaisante
3) Qualité de bien vivre ensemble à conforter
4) Qualité de bien vivre ensemble à travailler

1. Définir la notion de « mixité » selon le bien vivre ensemble

2. Déterminer des objectifs d'attribution (à la résidence, au quartier...)

3. Caractériser, hiérarchiser, orienter la demande locative (cotation)

6 segments d'occupation sociale, sans critères discriminants

Segment	Critères
Ménages dont les ressources excèdent 80% des plafonds PLUS	Ressources
Retraités	Âge
Actifs en couple	Activité et composition familiale
Actifs isolés	Activité et composition familiale
Inactifs en couple	Activité et composition familiale
Inactifs isolés	Activité et composition familiale

«Actifs» et «inactifs»
s'entendent au sens de l'INSEE (les actifs concernent également les demandeurs d'emploi)

«En couple» et «isolé»
se rapportent aux cotitulaires du bail. C'est l'instruction de la demande qui précise la présence ou l'absence de personnes à charge (adéquation au logement libéré)

Dans chaque type de patrimoine, **l'occupation des résidences dont la qualité du bien vivre ensemble est « excellente » et « satisfaisante » fonde la référence** en matière de mixité sociale vers laquelle doivent tendre les résidences dont la qualité du bien vivre ensemble est « à conforter » ou « à travailler »

Une approche dynamique du bien vivre

Les objectifs d'attribution seront évalués et réajustés par les partenaires régulièrement

Précautions

Dans les quartiers dont la qualité du bien vivre ensemble est à travailler, la résolution des difficultés par la seule maîtrise des attributions et des mutations est illusoire.
La politique d'attribution et de mixité sociale doit se concevoir dans le cadre d'une démarche plus globale de requalification sociale et urbaine.

Contribuer au « bien vivre ensemble » : gestion de proximité, relations bailleur locataires, accompagnement collectif et individuel...

Analyse du contexte : priorisation des segments

- Commune, quartier, résidence
- Caractéristiques du patrimoine
- Typologie du logement
- Niveaux de loyer
- ...

Intruction de la demande par les techniciens : dossiers à présenter en CAL

- Nombre et âge des enfants
- Âge et CSP des demandeurs
- Structures familiales
- ...

CAL souveraine

3.3 Préciser les modalités de pilotage, de suivi et d'évaluation

S'organiser pour piloter

Si la stratégie d'attribution du quartier en NPNRU doit s'intégrer dans la politique intercommunale d'attributions, son **pilotage doit être organisé à deux échelles** :

→ **celle de l'agglomération** pour assurer une cohérence globale des objectifs d'attributions,
→ **celle du quartier** pour coordonner l'ensemble des objectifs, des opérations et des actions du projet de renouvellement urbain visant l'évolution de l'occupation sociale à cette échelle.

Concrètement, cela impose que l'EPCI prévoie dans ses instances et ses outils un « focus » sur le(s) quartier(s) en renouvellement urbain, et que la dimension « peuplement » et suivi de l'évolution de l'occupation sociale soit bien prise en compte au niveau du pilotage et de la gestion du projet. Ces exigences de pilotage et de suivi ne vont pas de soi. La question des équilibres de peuplement et de l'occupation du parc social est relativement nouvelle pour les EPCI. Elle nécessite une organisation et des moyens, à la fois techniques et humains, et la construction de partenariats avec l'ensemble des acteurs en charge des attributions.

Pour y répondre, plusieurs agglomérations se sont dotées de **chargés de mission « mixité sociale »** pour travailler aux conditions de l'attractivité des quartiers en NPRU, décliner leur mise en œuvre dans le cadre des projets et suivre l'atteinte des objectifs.

Des **instances dédiées au suivi des attributions en QPV** peuvent aussi être installées, conformément aux dispositions réglementaires. Enfin, ce pilotage impose la mise en place d'outils de suivi adaptés.

Mettre en place des outils de suivi en continu

Les outils de suivi sont essentiels pour prendre la mesure des changements en cours et maintenir la mobilisation des acteurs impliqués.

L'évolution de l'occupation du parc social d'un quartier s'inscrit dans un temps long. Elle se réalise au gré des rotations, éventuellement accélérées par le NPRU grâce à la dynamique du projet et à une politique ciblée de mobilité résidentielle. Le suivi doit porter sur l'occupation du parc social et sur les dynamiques à l'œuvre à travers les profils des entrants, si possible par filière d'attribution.

Lors des **revues de projet du NPNRU** annuelles, un point spécifique est prévu sur l'évolution de l'occupation sociale du quartier et des résidences les plus impactées.

Prévoir les modalités d'évaluation de la stratégie d'attribution

Au-delà du suivi « en continu », l'évaluation de la stratégie d'attribution est à prévoir.

Elle permet de fixer le temps et les modalités de ré-interrogation de cette stratégie aux bonnes échelles et ouvre la possibilité de l'ajuster si besoin, en réinterrogeant ou en adaptant les leviers (actions sur l'offre, la commercialisation, la gestion de la demande, etc.) et les modalités de suivi.

FICHE PROJET

CA Pau Pyrénées

Suivre l'évolution du peuplement

Communauté d'agglomération Pau Pyrénées
NPRU Saragosse

- 2 345 ménages locataires HLM
- 45 % des entrants avec des ressources inférieures à 20 % des plafonds

Un système d'observation dédié

Dans le cadre de sa politique d'attribution, la CAPP a mis en place un outil de suivi interactif de l'occupation du parc social à partir d'une série d'indicateurs tirés des données OPS.
Cet outil mesure le niveau de spécialisation de chaque résidence et son évolution.
Ces résultats permettent de suivre les orientations d'attributions définies pour chaque quartier, dont les quartiers en renouvellement urbain :

→ quartier Ousse-des-Bois (PRU)
→ quartier Saragosse (NPRU).

Quels résultats pour le quartier Saragosse après 2 ans de PRU ?

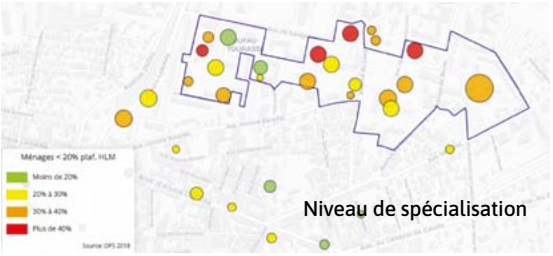
→ Un quartier qui continue de se spécialiser mais de manière moins marquée que sur la dernière période (évolution des ménages < 20 % des plafonds : + 7 points entre 2014 et 2016 ; + 2 points entre 2016 et 2018) dans un contexte global de fragilisation de la demande HLM.
→ Des attentes fortes concernant l'impact des travaux de réhabilitation (en cours ou à venir) sur l'attractivité résidentielle : travaux d'amélioration des logements dont thermique, travaux de restructuration envisagés pour créer de petites typologies, etc.

Evolution de la spécialisation (part des locataires aux ressources inférieures à **20%**)	2 014 : **24%**	2016 : **31 %**	2018 : **33%**	Emménagés récents : **55%**
Les fonctions d'accueil (poids du quartier dans l'agglomération)	total des locataires HLM : **15%**	total des locataires aux ressources inférieures à 20% : **21%**	total des emménagés récents aux ressources inférieures à 20% : **19%**	

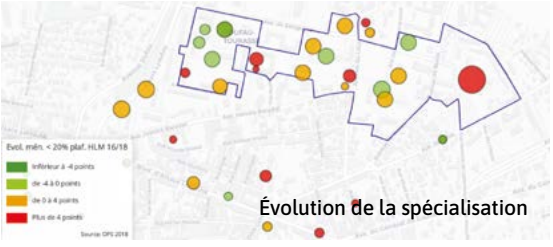
→ Un locataire très fragile sur cinq habite Saragosse
→ Un quartier qui continue de se spécialiser dans l'accueil des plus fragiles (24% en 2014 / 31% en 2016 / 33% en 2018)
→ Dans la diversité des résidences

En termes d'attribution et d'équilibre de peuplement…
La demande et les clientèles ont-elles évolué ?
Quelles difficultés demeurent ou sont en passe d'être dépassées pour tendre vers de nouveaux équilibres ?
Quels sont les facteurs qui seront en mesure de changer la donne d'améliorer ou de consolider l'attractivité du quartier et d'être soutenus par les stratégies d'attribution ? Le souffle attendu du PRU commence-t'il à se faire sentir ?

Source : extrait de la CIET



Niveau de spécialisation



Évolution de la spécialisation

FICHE PROJET

CU du Grand Poitiers

Mettre en place une organisation et des outils pour suivre évaluer la stratégie d'attribution

Communauté urbaine du Grand Poitiers

- 193 000 habitants en 2017 (+ 3,9 % entre 2007 et 2017, INSEE)
- 14,9 % de logements sociaux (RPLS 2017)
- 4 QPV, dont 1 quartier NPRU « Les Couronneries »
- 3 350 logements sociaux, 234 programmés à la démolition et 1 800 réhabilitations
- Une faible pression de la demande

Des objectifs d'attribution définis dans le cadre de la politique intercommunale

Avec une première convention intercommunale de mixité sociale (CIMS) dès 2010, Grand Poitiers et ses partenaires sont engagés dans une politique de mixité sociale de longue date. Elle s'appuie sur trois leviers que sont le peuplement, l'offre de logements et l'environnement urbain et est déclinée par commune et par secteur géographique (grand quartier voire IRIS).

Sur le quartier des Couronneries en NPNRU, les investissements sur l'offre portent principalement sur des réhabilitations, renforçant l'enjeu des attributions. Des objectifs ont été définis dans une fiche territoriale visant le rapprochement des indicateurs du quartier de ceux de l'agglomération.

Une organisation pour la mise en œuvre

Pour mettre en œuvre sa politique, Grand Poitiers s'appuie sur une forte implication des élus et des techniciens, mais aussi des partenaires dont les trois bailleurs. Celle-ci se concrétise par des contrats d'engagements et par la mise en place d'instances partenariales.

Les objectifs sont intégrés dans le process d'attribution :

→ en amont des CALEOL, le pôle habitat étudie les dossiers présentés et veille à ce que les orientations soient respectées, en particulier sur le grand quartier des Couronneries ;

→ un agent accompagne les élus en CALEOL pour les éclairer sur les enjeux et objectifs d'attributions.

Des outils pour suivre et évaluer

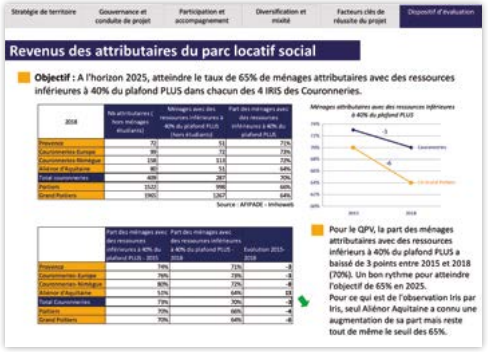
Des outils ont été développés pour suivre et évaluer la politique d'attribution :

→ outils de suivi de l'occupation, des attributions et de la demande, en s'appuyant sur le fichier partagé ;

→ enquête sur les sortants du parc social afin d'améliorer la connaissance des parcours résidentiels ;

→ indicateurs d'évaluation des objectifs fixés dans les fiches territoriales, dont celle du NPRU.

Exemple d'une fiche indicateur relative aux revenus des attributaires (15 indicateurs au total)



Étant donné le faible avancement des opérations, les données 2018 sont considérées comme un 2e point 0.

PARTIE IV
Faire du relogement un levier pour la mixité sociale

Tout en s'assurant qu'il répond à l'ambition d'un relogement de qualité permettant de répondre aux besoins et aux souhaits des ménages[38], **le relogement peut contribuer à la mixité sociale en favorisant la mobilité des ménages en dehors du quartier en renouvellement urbain et en dehors des QPV**.

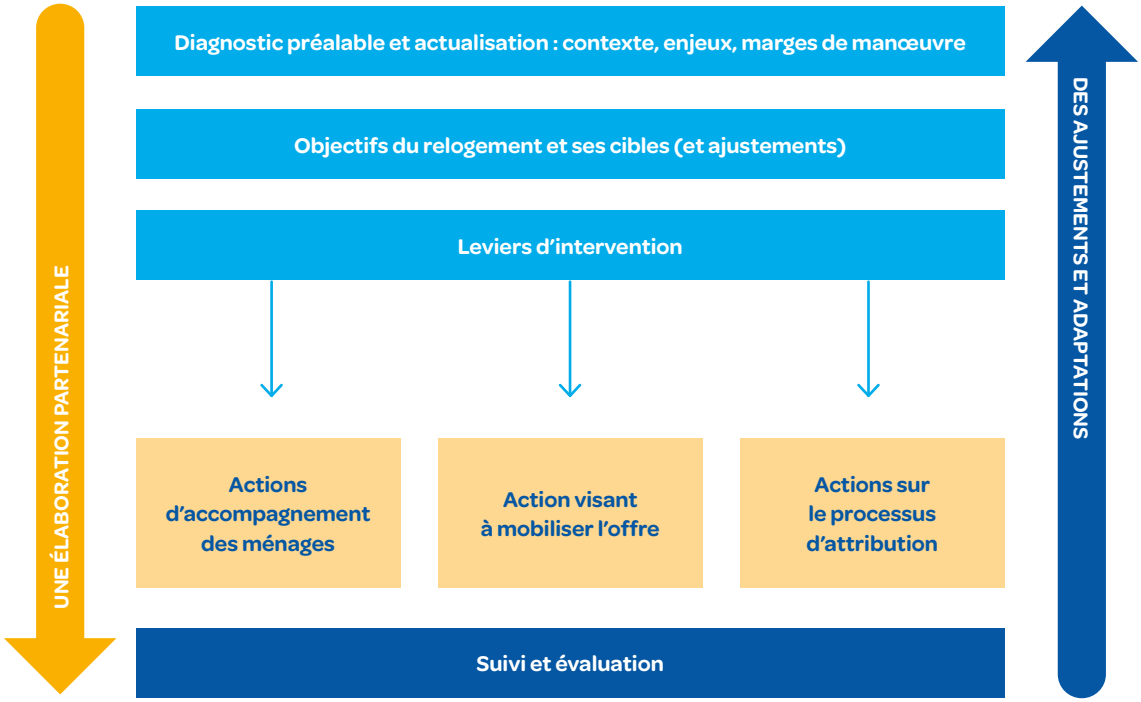
La qualité du relogement[39] est définie par l'ANRU comme la réponse à trois objectifs principaux :
→ offrir aux ménages un parcours résidentiel positif qui réponde à leurs besoins et à leurs souhaits, c'est-à-dire améliore leurs conditions d'habitat (logement + environnement résidentiel + quartier) tout en limitant son impact financier (maîtrise du reste à charge) ;
→ permettre une dynamique d'insertion (emploi, formation, santé, etc.) des plus fragiles
→ contribuer à la mixité sociale.

Les points clés soulignés par l'ANRU pour élaborer et mettre en œuvre une stratégie de relogement dans les projets du NPNRU sont précisés en annexe 2[40]. L'attente de qualité du relogement et son inscription dans la politique locale d'attribution impliquent d'élaborer une stratégie qui[41] :
→ définisse les cibles locales en référence aux critères nationaux fixés par l'ANRU et propose des objectifs locaux de qualité du relogement complémentaires ;
→ précise les modalités de pilotage, de suivi et d'évaluation du relogement ;
→ intègre les objectifs de rééquilibrage social aux différentes échelles, celle du quartier en renouvellement urbain et l'échelle intercommunale ;
→ articule les relogements issus des NPRU et les attributions aux publics prioritaires ;
→ identifie les potentialités offertes par le marché local (échelle EPCI) pour le relogement, que ce soit dans l'offre existante ou dans l'offre neuve, au sein du parc social ou du parc privé ;
→ apprécie les modalités d'accompagnement nécessaires, existantes, à consolider ou à créer.

Contribuer à rééquilibrer l'occupation sociale au travers du relogement suppose de :
→ consolider, affiner ou fixer les objectifs locaux de relogement, notamment les cibles locales hors QPV et hors quartier en renouvellement urbain dans une perspective de rééquilibrage et de mobilité résidentielle pour les ménages à reloger au regard de leurs caractéristiques, des spécificités de l'occupation sociale et du fonctionnement du (des) quartier(s) concerné (s) par le renouvellement urbain et de l'offre accessible pour le relogement ;
→ mobiliser les leviers d'actions permettant d'atteindre ces cibles locales et d'élargir les souhaits de relogement des ménages en agissant sur :
- l'accompagnement des ménages avant et après relogement,
- le processus d'attribution dans le cadre du relogement,
- l'offre.

→ mettre en place une organisation des acteurs qui assure un pilotage stratégique du relogement et un suivi de sa mise en œuvre pour l'adapter de façon continue, en rendre compte et apprécier ses effets à plusieurs niveaux : impact sur les trajectoires résidentielles des ménages, les organisations des acteurs et le rééquilibrage de l'occupation sociale à différentes échelles (sous-secteurs, quartiers, ville et agglomération).

38. Règlement général de l'ANRU (RGA) relatif au NPNRU, titre I, article 4.
39. *Ibid.*
40. Voir aussi « Le relogement dans les projets de renouvellement urbain, guide à l'attention des porteurs de projet, des maîtres d'ouvrage et des DDT(M) », ANRU, novembre 2019.
41. « Relogement et renouvellement urbain », *Repères* n° 48, Les Cahiers de l'USH, mars 2018.



4.1 Fixer des objectifs locaux dans une perspective de rééquilibrage et de mobilité résidentielle

Des cibles de relogement hors QPV et hors quartier en renouvellement urbain à fixer localement

Contrairement aux attributions pour lesquelles des cibles chiffrées d'accès au logement social et de rééquilibrage territorial sont fixées depuis les lois relative à l'égalité et à la citoyenneté et ELAN[42], les relogements issus des projets du NPNRU ne sont pas soumis à des cibles chiffrées imposées réglementairement. Le RGA NPNRU demande aux porteurs de projet et à leurs partenaires de déterminer des **objectifs locaux de qualité du relogement**.

Les objectifs locaux sont à définir en référence à quatre critères nationaux fixés par l'ANRU et ses partenaires en 2017[43] : critères de maîtrise du reste à charge, part de relogement dans le parc social neuf ou mis en location pour la première fois dans le parc social depuis moins de 5 ans, part de relogement hors QPV, part de relogements en dehors du quartier en renouvellement urbain. En fonction du contexte du quartier, des orientations du projet et des caractéristiques des ménages à reloger, le porteur

42. Part de ménages DALO et prioritaires, part de ménages selon leurs quartiles de ressources hors et en QPV
43. Fiche repère relative au document-cadre fixant les orientations d'attributions et à la convention intercommunale d'attribution, annexe relative aux territoires bénéficiant de l'intervention de l'ANRU au titre du NPNRU dans la DHUP, CGET, ANRU, USH, octobre 2017.

de projet et ses partenaires peuvent déterminer des **objectifs et critères locaux de qualité complémentaires**[44] exprimant des priorités locales pour le relogement et les équilibres de peuplement : rapprochement domicile-travail, décohabitation, accès à un immeuble requalifié, à de nouveaux services (santé, scolaire, etc.), maintien de liens familiaux et sociaux etc.

Parmi les quatre critères fixés par l'ANRU, **les cibles de relogement en dehors du quartier en renouvellement urbain et en dehors des QPV expriment la contribution attendue du relogement au rééquilibrage de l'occupation sociale**. Cette perspective s'inscrit dans l'une des dispositions de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, renforcée par la loi ELAN, qui prévoit que le relogement hors QPV, dans le cadre du renouvellement urbain, participe à l'objectif d'attribution hors QPV des ménages du 1er quartile, disposition qui constitue un réel point d'appui pour des relogements dans des secteurs attractifs.

Fixer une cible de relogement en dehors du quartier en renouvellement urbain et en dehors des QPV ne va pas de soi. D'une part, certains professionnels partent du postulat que les ménages souhaitent avant tout être relogés dans leur quartier. D'autre part, les besoins et souhaits résidentiels des ménages concernés par le relogement sont susceptibles d'évoluer dans le temps. Si la perspective de rester dans son quartier est à la fois recherchée et positive pour les ménages qui y trouvent des ressources tangibles (réseau familial, de voisinage et services), ce postulat ne recouvre pas la diversité des situations. Il occulte en particulier le fait qu'une partie non négligeable des ménages souhaite partir de leur quartier. L'analyse des demandes de mutations permet d'éclairer ces souhaits. Par ailleurs, l'expérience montre que si de nombreux ménages n'envisagent pas spontanément de quitter leur quartier, cette situation peut résulter d'une méconnaissance de l'offre de logements à l'échelle intercommunale et d'une forme d'autocensure, qui génère le sentiment de ne pouvoir accéder à cette offre, alors même qu'elle pourrait correspondre à leurs aspirations.

Définir les cibles chiffrées de relogement demande de prendre en compte plusieurs facteurs pour les éclairer, de façon à la fois ambitieuse, pragmatique et évolutive.

Les facteurs à prendre en compte pour fixer les cibles de relogement hors QPV et hors quartier en renouvellement urbain

Les cibles chiffrées de relogement en dehors des quartiers en renouvellement urbain et en dehors des QPV peuvent être adaptées et territorialisées selon les quartiers et les opérations de relogement pour tenir compte de la spécificité de l'immeuble, du secteur concerné et des enjeux de mobilité résidentielle à l'échelle du quartier et du territoire intercommunal.

Quatre principaux facteurs permettent d'apprécier l'enjeu de mobilité résidentielle et les cibles de relogement hors QPV et hors quartier en renouvellement urbain :

→ **motifs ayant conduit à la décision de l'opération générant du relogement** (démolition, restructuration lourde) **dans la mesure où certaines opérations sont justifiées par des enjeux urbains** (désenclavement, réorganisation de la composition urbaine, etc.) ou patrimoniaux (obsolescence du bâti), tandis que d'autres résultent de **dysfonctionnements sociaux majeurs sur l'immeuble** concerné et son environnement qui peuvent conduire à privilégier plus fortement des parcours de relogement en dehors du quartier. Dans le cas d'une opération de restructuration lourde, les ménages à reloger peuvent souhaiter réintégrer leur immeuble ou accéder à d'autres secteurs résidentiels en dehors de leur quartier ;

→ **spécificités de l'occupation sociale et du fonctionnement socio-résidentiel du quartier, des sous-ensembles résidentiels et immeubles** (usages et rapports entre les habitants notamment) qui, à composition sociale identique (revenus, CSP) peuvent se révéler très différents (anomie, solidarités multiformes, tensions et conflits récurrents). Chaque

44. Cf. « Le relogement dans les projets de renouvellement urbain, guide à l'attention des porteurs de projet, des maîtres d'ouvrage et des DDT(M) », ANRU, novembre 2019.

quartier et immeuble présente des particularités d'occupation et de fonctionnement social à partir desquelles se dégagent des enjeux de mobilité résidentiels spécifiques à l'occasion du relogement ;

→ diversité des modes d'habiter[45] des ménages à reloger, qui traduisent des rapports différenciés à leur lieu d'habitat (logement, quartier et environnement) et une plus ou moins grande appétence à la mobilité résidentielle, ce dont il est important de tenir compte pour construire leurs projets résidentiels. En particulier, la prise en compte des ressources sociales et aménités urbaines présentes au sein du quartier, de son environnement proche et à l'échelle intercommunale est importante car elle ne permet pas les mêmes potentiels, opportunités et aspirations résidentielles pour les ménages ;

→ enjeux de rééquilibrage de l'occupation sociale sur le quartier en renouvellement urbain et à l'échelle intercommunale : les caractéristiques des équilibres et déséquilibres de répartition de l'offre de logements sociaux et de l'occupation sociale sur le territoire intercommunal (QPV, quartiers de veille active, hors QPV, etc.) apportent une lecture de la façon dont le relogement est susceptible de contribuer au rééquilibrage à l'échelle du quartier en renouvellement urbain, des autres QPV et secteurs en voie de fragilisation et des secteurs hors QPV.

Des cibles locales de relogement à définir de manière progressive et en continu

Les perspectives de relogement en dehors du quartier en renouvellement urbain et des QPV se travaillent au regard des enjeux spécifique à chaque opération et chaque quartier, mais aussi **dans le temps, avec l'idée qu'il est possible et nécessaire de procéder à des ajustements progressifs**.

Au démarrage du projet de renouvellement urbain, les cibles de relogement hors quartier et hors QPV peuvent être estimées sur la base des résultats du précédent projet de rénovation urbaine (le cas échéant) et du rapprochement entre les premiers retours des enquêtes sociales (besoins et souhaits des ménages à reloger) et d'une estimation de l'offre mobilisable pour le relogement à l'échelle intercommunale.

Cette première estimation doit tenir compte du fait que **besoins et souhaits des ménages** d'une part et **offre mobilisable pour le relogement** d'autre part **évoluent au fur et à mesure de la mise en œuvre du projet de renouvellement urbain** :

→ les besoins et souhaits de mobilité résidentielle des ménages se précisent dans le temps en fonction de leurs situations individuelles et de leurs capacités de projection résidentielle. Celle-ci dépend de l'information, de l'accompagnement qui leur est proposé au travers de démarches proactives pour travailler leurs souhaits de mobilité, mais aussi des caractéristiques de l'offre et des secteurs dans lesquels sont situées les propositions de relogement ;

→ l'offre mobilisable pour le relogement peut évoluer au cours de la mise en œuvre du projet. Cette évolution peut s'observer dans le sens d'un renforcement des contraintes, mais aussi, à l'inverse, d'une ouverture des opportunités de relogement :

- contraintes : accroissement de la pression de la demande, retard dans les livraisons de logements neufs, souhait croissant des ménages de rester dans le quartier à mesure qu'il se transforme, etc.
- opportunités : élargissement de la mobilisation du parc social en inter-bailleurs à l'échelle intercommunale et hors QPV, évolution du rythme de production de l'offre neuve, ajustements sur les loyers, mobilisation d'une offre adaptée pour les publics spécifiques, etc.

Les cibles prévisionnelles de relogement hors quartier et hors QPV peuvent être affinées lors de l'entrée du projet en phase opérationnelle sur la base des retours des premiers relogements, puis ajustées de manière progressive au cours de sa mise en œuvre, pour tenir compte de l'évolution des besoins et souhaits des ménages et du parc mobilisable pour le relogement.

45. *L'Habiter, un impensé de la politique de la ville,* Barbara Allen et Michel Bonetti, Édition de l'Aube, 2018

Le plan de relogement : rapprochement entre besoins et souhaits des ménages et offre mobilisable pour le relogement

Le plan de relogement constitue l'outil adéquat pour opérer le rapprochement entre besoins de relogement et offre de logement mobilisable, et préciser les objectifs et cibles de relogement définies localement.

Souvent réalisé en amont ou à l'issue de la première enquête sociale, le plan de relogement est à concevoir de façon dynamique en procédant à son actualisation régulière pour tenir compte des évolutions des besoins comme de l'offre, ainsi que des cibles d'un relogement de qualité, en particulier hors quartier en renouvellement urbain et hors QPV.

Dans une perspective de pilotage de la stratégie de relogement, il est utile que le plan de relogement soit envisagé dans un cadre inter-bailleurs.

Une nécessaire consolidation et un nécessaire suivi dans le temps des objectifs locaux à l'échelle intercommunale

Parce que le projet de renouvellement urbain est piloté à l'échelle intercommunale, les cibles de relogement sont **consolidées au moment du conventionnement avec l'ANRU et suivies dans le temps à cette échelle**. La consolidation et le suivi à l'échelle intercommunale permettent à l'EPCI de piloter la stratégie de relogement globale, tout en tenant compte de la diversité des quartiers, opérations générant du relogement, maîtres d'ouvrage porteurs des opérations, ménages concernés, etc.

L'adaptation et la consolidation des cibles locales de relogement sont une opportunité pour approfondir la territorialisation des objectifs d'attributions du document-cadre de la CIL et de la CIA, dans les contextes où ceux-ci n'ont pas toujours été précisés.

Ainsi le relogement s'inscrit-il dans la politique locale d'attribution à l'échelle intercommunale et sur le quartier en renouvellement urbain.

FICHE PROJET

Métropole Européenne de Lille

Définir une stratégie métropolitaine de relogement et s'organiser

Métropole Européenne de Lille (MEL)
- 6 000 relogements estimés (démolitions et réhabilitations sur le parc social, recyclage et décohabitations sur le parc privé)
- 13 sites opérationnels dans 9 quartiers en NPRU et situés dans 8 communes

Le relogement comme un des leviers du rééquilibrage territorial

La MEL a formalisé des objectifs de mixité sociale et d'équilibre entre les territoires à l'échelle métropolitaine dans une convention intercommunale d'équilibre territorial (CIET) validée en 2016. Un diagnostic de la fragilité sociale des quartiers (échelle Iris) a été établi à partir des revenus (40 % plafonds PLUS). Les objectifs de mixité sociale par quartier reposent sur la base d'un équilibre de référence (échelle métropolitaine) appliqué au flux des attributions annuelles.

Une charte et un protocole inter-bailleurs sur le relogement

Annexée à la CIET, la charte de relogement précise :
→ les ménages éligibles ;
→ les outils d'accompagnement et de validation des propositions de relogement : grille d'entretien, modalités de calcul du reste à vivre et du taux d'effort ;
→ le rôle de chaque partenaire dans le relogement ;
→ le process des relogements, en particulier intercommunaux.

Focus: process des relogements intercommunaux

Sur la base du projet résidentiel du ménage construit avec et pour lui, et des objectifs de la CIET, l'ensemble du parc des organismes et l'ensemble du territoire métropolitain est ouvert au relogement des ménages NPRU

Construction du projet résidentiel avec et pour le ménage

Groupe Technique de Relogement Local (GTR) validation des orientations

Relogement dans la commune

GTR

Recherche du produit logement

Relogement interbailleur / intercommunal

Groupe Technique de Relogement Métropolitain (GTRM)

Recherche du produit logement

Présentation des ménages en séance

Proposition à valider en GTR

Visite conjointe, déménagement et enquête de satisfaction du ménage 6 mois à 1 an après le relogement

Bilan des objectifs en COPPIL métropolitain et en CIL

Statut d'occupation (locataire ou propriétaire)
Type de parc (ind. / coll.), parc social, privé ou spécifique
Typologie du logement (décohabitations éventuelles)
Adaptation du logement éventuellement
Coûts du logement supportables
Services nécessaires pour la localisation du relogement
...

→ Lieux de relogement identifiés
→ Freins à la mobilité identifiés

Principaux leviers pour l'interbailleur / interco

→ Positionnement volontaire des bailleurs identifiés
→ À défaut positionnement de fait par l'URH
→ Primes ANRU baisse de loyer
→ Mobilisation des communes invitées en GTRM

RAPPEL:
Mobilisation du contingent métropolitain
Et le cas échéant présence de la MEL en CAL

Métropole Européenne de Lille suite

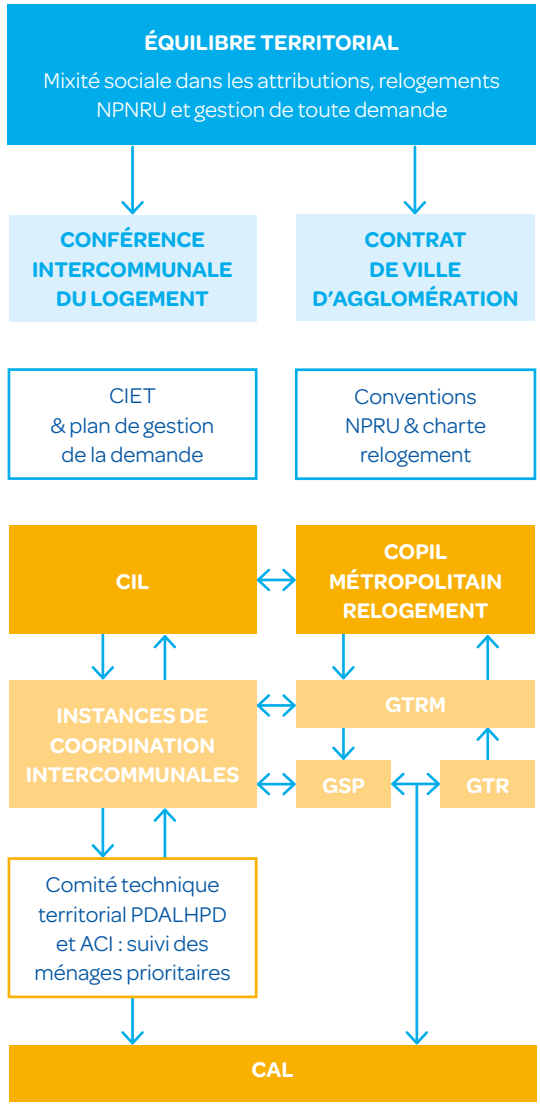
Un protocole inter-bailleurs précise les conditions de mise en œuvre du relogement, notamment au travers d'objectifs chiffrés pour chaque bailleur social selon une clé de répartition :
→ 60 % pour les maîtres d'ouvrage d'opérations générant du relogement,
→ 40 % pour les autres bailleurs.

Une gouvernance du relogement articulée à la politique d'attribution

La gouvernance répond aux enjeux stratégiques et opérationnels du relogement et permet d'assurer la traduction effective des objectifs, en particulier de mixité sociale :
→ le comité de pilotage métropolitain spécifique au relogement est garant de la stratégie globale ;
→ un groupe technique de relogement métropolitain (GTRM) copiloté par le service politique de la ville de la MEL et l'UR HLM avec la présence, *a minima,* des bailleurs du territoire métropolitain assure les relogements qui nécessitent une coordination inter-bailleurs et/ou intercommunale ;
→ des groupes techniques de relogements locaux (GTR) organisent et suivent les relogements dans le respect des orientations stratégiques.

Un accompagnement à la mobilité résidentielle

La MEL a mis en place, à titre expérimental, un accompagnement spécifique pour favoriser et sécuriser la mobilité résidentielle des ménages à l'échelle intercommunale. Il s'agit de favoriser la construction d'un projet de mobilité, durable et autonome, en levant les freins à la mobilité et en prenant en compte les questions de mobilité professionnelle et de mobilité durable : coûts des déplacements et accès à l'ensemble des modes de déplacement.



FICHE PROJET

Est Ensemble

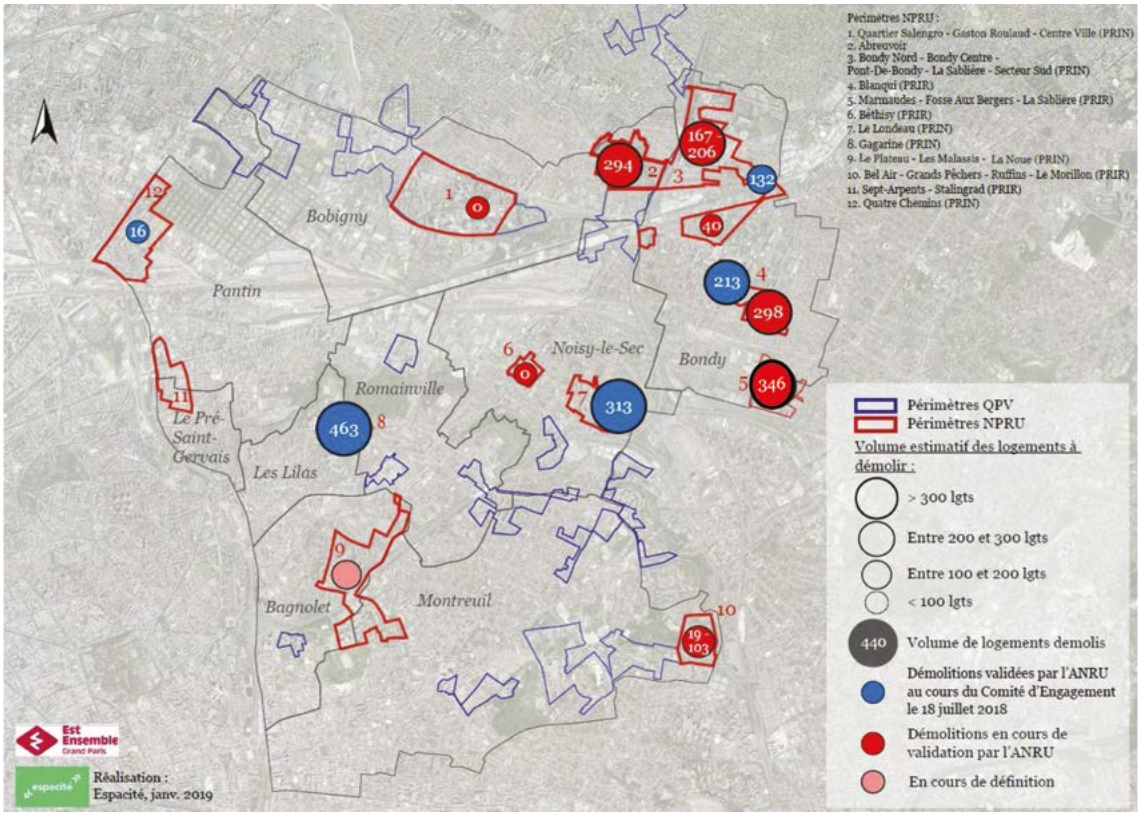
Concilier ouverture des parcours, souhaits des ménages et mixité sociale

Est Ensemble

- 12 quartiers en NPRU (dont 5 qui étaient en PRU) et situés dans 8 communes sur les 9 que compte l'EPT
- 2 500 relogements à réaliser et plus d'une centaine de ménages issus du parc privé indigne

Un contexte très contraint

Avec plus de 36 000 demandeurs en logements HLM (évolution à la hausse) pour moins de 3 800 attributions annuelles (évolution à la baisse), la tension est majeure pour l'accès au logement HLM.



Est Ensemble suite

Le parc social est très développé (70 000 logements), mais il est fortement concentré sur les QPV (42 % en QPV). Il en est de même pour le parc à bas loyer surreprésenté en QPV : 66 % des logements à bas loyers en QPV.

Articuler relogement et politique d'attribution

Pour limiter les effets de concurrence entre publics, la gestion du relogement est intégrée dans la politique d'attributions avec des objectifs par bailleurs et par réservataires. Le relogement est un des volets du programme d'actions de la conférence intercommunale du logement (CIL).

La définition des engagements de chacun (villes, bailleurs, État, Action Logement et EPT) a été partenariale pour s'assurer de la qualité de relogement pour l'ensemble des ménages : engagements formalisés dans la charte territoriale de relogement signée entre l'État, les bailleurs, les villes et l'EPT et qui peut se décliner de façon plus fine au sein de chartes locales afin de s'adapter aux spécificités des projets. Pour faciliter la mobilité dans le cadre des parcours de relogement (vers d'autres villes ou d'autres bailleurs), Est Ensemble a mis en place une cellule territoriale du relogement qui se réunit régulièrement avec les villes, les bailleurs, l'État et Action Logement.

Des points de méthode et de vigilance

Méthode

→ Des politiques habitat/logement et renouvellement urbain mises en œuvre au sein d'une même direction de façon à faciliter l'approche transversale du sujet.
→ Un processus de coconstruction entre villes et EPT dans le cadre duquel l'EPT apporte sa plus-value territoriale en se positionnant en appui et facilitateur pour les communes et les bailleurs et en jouant un rôle dans la mobilisation et l'interpellation des différents réservataires le cas échéant.
→ Des difficultés pour assurer le relogement des ménages issus du parc privé indigne, qui peuvent être partiellement résolues avec la mise en place de conventions entre les collectivités et les bailleurs « contreparties relogement/droits à construire ».
→ Une approche nécessairement itérative, prenant en compte l'avancement très hétérogène des différents projets tout en ayant un cadre territorial et des invariants partagés par l'ensemble des acteurs.

Vigilance

→ La prise en compte des compétences et responsabilités de chacun des acteurs : État, villes, Action Logement, bailleurs et EPT.
→ La pédagogie dans l'accompagnement des élus sur des sujets qui peuvent apparaître très techniques.
→ L'enjeu de garder à l'esprit le point de vue et le ressenti des habitants concernés par le relogement.

FICHE PROJET

Grand Paris Seine et Oise (GPS&O)

Intégrer la stratégie de relogement dans la politique d'attribution

Communauté urbaine de Grand Paris Seine et Oise (GPS&O)

- Une communauté urbaine de 73 communes et 408 000 habitants
- 10 QPV sur 8 communes, dont 4 en NPNRU
- Un volume de 800 démolitions envisagées au global, dont 682 sur le parc social et une centaine de logements privés impactés sur l'ORCOD du Val-Fouré.

Une gouvernance du relogement intégrée dans celle de la politique d'attribution

Communauté urbaine créée en 2016, GPS&O est composée de trois bassins d'habitat (ouest, centre et est) et a installé sa CIL en 2016. Elle a profité de cette dynamique pour travailler la question de la stratégie intercommunale de relogement traduite dans une charte du relogement intercommunale.

L'inscription de la réflexion au sein de la CIL a favorisé la mobilisation d'acteurs dans le cadre d'ateliers, accompagnés par un bureau d'études, qui ont permis de mettre à plat la façon dont chacun travaillait et de préciser les instances et l'architecture de la gouvernance.

Des instances relogement et attributions articulées

La gouvernance du relogement a fait l'objet d'une réflexion partenariale (bailleurs, DDT, DDCS, Action Logement, etc.) et a été structurée en veillant à intégrer les instances du relogement à celles de la CIL. Ce lien permet d'assurer que le relogement fait partie de la politique intercommunale d'attributions.

On trouve ainsi :

→ deux instances en correspondance avec la politique d'attributions de la CIL pour le pilotage stratégique et trois groupes territoriaux correspondant (trois bassins d'habitat) à la territorialisation de la commission intercommunale d'attribution ; leur rôle étant d'observer les objectifs d'attribution et le bilan semestriel des relogements ;

→ une instance de suivi des relogements à l'échelle de chaque NPRU qui s'appuie sur les remontées issues de l'outil RIME de suivi du relogement de façon à assurer un suivi opérationnel des parcours de relogement, en particulier en inter-bailleurs.

Connaître l'occupation sociale et l'offre pour établir les cibles locales des objectifs de relogement

L'enquête OPS sur les immeubles voués à la démolition a permis de dresser le profil socio-démographique des ménages à reloger. Elle a permis de dégager des enjeux de vieillissement (1/3 des ménages ayant plus de 60 ans dans les opérations de démolition aux Mureaux) et de précarité économique (1/3 des ménages étant en dessous de 40 % des plafonds).

Une note méthodologique élaborée par la DDT des Yvelines sous forme d'un « porter à connaissance » a permis aux partenaires d'avancer sur la définition d'objectifs locaux de qualité du relogement et de construire une approche globale à l'échelle du département. Les acteurs locaux se sont fixé un objectif plancher de 25 % de relogement hors ZUS et hors QPV, après avoir observé les taux de rotation des logements neuf (conventionnés de moins de 5 ans) dans le fichier RPLS.

Grand Paris Seine et Oise (GPS&O) suite

4.2 Agir sur plusieurs leviers

Contribuer aux équilibres d'occupation sociale par le relogement requiert d'agir sur trois leviers pour élargir les parcours et les souhaits résidentiels des ménages :

→ L'accompagnement des ménages

- En amont de leur relogement : mettre en place un diagnostic et un accompagnement social des ménages afin de comprendre leurs besoins et souhaits de relogement, en identifiant ce qui les structure ; préciser leur projet résidentiel dans la perspective de lever leurs éventuelles réticences à être relogés à l'extérieur du quartier, d'ouvrir leurs parcours et de contribuer à un meilleur équilibre social à l'échelle des résidences et des quartiers.
- En aval de leur relogement : accompagner l'appropriation de leur nouveau logement et de leur nouvel environnement.

→ L'offre

- Mobiliser dans le temps et en continu l'offre du parc social et du parc privé accessible et adaptée aux besoins et aux souhaits des ménages (niveaux de loyers et de charges, typologies, qualités socio-résidentielles, localisation, accession à la propriété, etc.), et susceptible de contribuer à leur mobilité résidentielle et à la mixité sociale.

→ Le processus d'attribution mis en place pour le relogement

- Faire évoluer les pratiques des acteurs impliqués dans l'accompagnement et la mise en œuvre du relogement pour intégrer l'enjeu de mobilité résidentielle et de rééquilibrage de l'occupation sociale : chargés de relogement des MOUS (maîtrise d'œuvre urbaine et sociale) internes et externes, acteurs de l'accompagnement social, chargés de clientèle qui orientent l'offre de logement à mobiliser et assurent le passage des dossiers de relogement en CALEOL, chargés de commercialisation qui font faire visiter les logements, membres de la CALEOL, etc.

Les leviers d'action pour élargir les parcours et les souhaits des ménages à reloger

En synthèse :

Accompagnement des ménages	Offre	Attributions
Objectif principal	**Objectif principal**	**Objectif principal**
Favoriser la bonne adaptation aux besoins et souhaits des ménages ainsi que leur mobilité	Rendre accessible (loyers et charges) et adapter l'offre aux besoins des ménages et à la mobilité	Adapter les procédures d'attribution
Axes d'intervention	**Axes d'intervention**	**Axes d'intervention**
Appréhender ce qui structure les souhaits et le choix des ménages	Identifier et rendre visible l'offre disponible et accessible	Assurer et développer des compétences pour la prise en compte de l'enjeu de mobilité
Rendre les ménages à reloger actifs dans la procédure de choix	Repérer et rendre accessible l'offre neuve	Partager les objectifs locaux de qualité du relogement avec les acteurs des attributions
Transposer dans le quartier de destination les ressources du quartier d'origine	Mobiliser l'offre à l'échelle intercommunale en inter-bailleurs	Élargir les acteurs mobilisés pour le relogement
Accompagner les ménages dans leur nouveau logement et cadre de vie	Mobiliser l'offre sur le parc privé	

Accompagner les ménages avant et après relogement

Pour une partie des ménages, le relogement est une **opportunité pour trouver un logement plus adapté** à leurs besoins, le cas échéant en s'éloignant de leur quartier. Pour d'autres, il est **source d'inquiétude**, ce qui peut conduire au réflexe de vouloir rester sur place pour ne pas s'éloigner de leurs repères.

Les retours d'expérience du PNRU permettent d'identifier des enseignements pour accompagner les ménages à reloger dans le NPNRU. Ils montrent que **les ménages concernés par le relogement n'ont pas une perception univoque de la qualité de leur relogement** et en soulignent deux aspects :

→ la perception du relogement dépend des situations individuelles, des trajectoires résidentielles et les « modes d'habiter » des ménages, c'est-à-dire de ce qui structure leurs relations initiales au quartier, à leur environnement résidentiel et à leur logement ;

→ la perception du relogement par le ménage résulte des caractéristiques du logement dans lequel il a été relogé, et de son adéquation ou inadéquation à ses besoins et ses souhaits résidentiels, mais aussi de **l'accompagnement dont il a bénéficié tout au long du processus de relogement** et du **sentiment qu'il a eu d'avoir le choix** ou non de son parcours (quartier, type de logement etc.)[46].

Les retours d'expérience du PNRU font remonter qu'une partie des ménages a pu accepter **la première proposition de relogement pour ne pas prendre le risque d'une deuxième ou troisième proposition moins intéressante**. Aussi, l'élargissement des opportunités de relogement est-il déterminant en amont de la première proposition, au moment particulier de la formalisation du projet résidentiel du ménage.

Aborder les besoins et les souhaits des ménages implique d'appréhender leurs rapports à l'habitat (logement et quartier), **c'est-à-dire leurs « modes d'habiter »** qui révèlent leurs différents degrés d'attachement au logement et à son environnement, notamment relationnel. Cette attention permet d'anticiper leurs éventuels freins à la mobilité pour contribuer à les lever.

Relogement et modes d'habiter[47]

À partir d'enquêtes de terrain pour appréhender les facteurs structurant le rapport des ménages à leur habitat, B. Allen et M. Bonetti ont identifié différents « modes d'habiter ». Ceux-ci sont particulièrement éclairants pour envisager le relogement en tant que processus qui conduit à laisser le logement que l'on occupe pour un nouveau logement, dans un cadre où la décision de déménager est d'abord un impératif institutionnel avant d'être une décision individuelle. Pour les ménages, le relogement constitue d'abord d'un parcours contraint, ce que traduit l'expression « déloger » employée par certains, sans préjuger de l'opportunité qu'il pourra représenter in fine.

La typologie des modes d'habiter aide à éclairer ce qui va être en jeu pour chaque ménage dans son relogement et ce à quoi il convient d'être particulièrement attentif dans l'élaboration des projets résidentiels et leurs liens aux objectifs de qualité de parcours, d'insertion pour les plus fragiles et de mixité sociale. Elle permet d'apporter au relogement une approche de développement personnel (souhaits) et pas seulement fonctionnelle (besoins).

46. Cf. « Évaluation des effets du relogement sur la trajectoire résidentielle des habitants des quartiers dans le cadre d'opérations de rénovation urbaine », Groupe Reflex, CGET, avril 2020.
47. *Idem.*

En retenant les caractéristiques de cinq modes d'habiter sur les six mis en évidence[48], il est possible d'extrapoler des points d'attention pour que la construction et la négociation des projets résidentiels des ménages à reloger ne conduisent pas à mettre en tension relogement de qualité pour les ménages et mixité sociale, mais, au contraire, pour faire en sorte que le relogement conserve voire améliore les rapports des ménages à leur habitat, lorsque celui-ci est positif (logement et/ou quartier) et les fasse évoluer positivement lorsque ce rapport est au départ négatif.

L'attachement à son habitat. Ce premier mode d'habiter se caractérise par « une rencontre favorable entre le ménage et son habitat ». Il traduit une capacité d'appropriation de son espace de vie : du logement au quartier, voire plus largement, en passant par l'espace intermédiaire de son entrée et/ou résidence en tant qu'espace physique et relationnel. Ces ménages peuvent avoir le souhait de poursuivre une trajectoire résidentielle dans le quartier, qui constitue pour eux une ressource, même si celle-ci a pu être fragilisée compte tenu des difficultés à l'origine du projet de renouvellement urbain. De la même façon que le quartier est une ressource pour eux, ils sont eux aussi une ressource pour le quartier. Cette situation justifie l'intérêt d'un relogement dans le quartier si cela correspond à leurs aspirations résidentielles.

Le refus et le rejet de son habitat. Ces deux types rapprochés de modes d'habiter sont similaires dans la façon de ne pas investir le quartier comme une ressource, mais diffèrent dans l'intensité de sa mise à distance et la capacité à pourvoir ou vouloir s'investir dans d'autres lieux. Alors que pour les premiers la perspective d'un relogement en dehors du quartier constituera d'emblée une opportunité et une ressource effective, pour les seconds, cette perspective sera bien une opportunité, mais elle n'en deviendra pas *ipso facto* une ressource, du fait d'une absence fréquente à d'autres lieux investis positivement. Pour ces derniers, l'approfondissement du projet résidentiel implique de prendre du temps, car le rejet du quartier (du fait des autres habitants) est souvent lié à un sentiment de dévalorisation de soi. On comprend alors l'enjeu que représentent le choix résidentiel et l'accompagnement qu'il peut être nécessaire de mettre en place.

Le retrait et le repli sur le logement. Ces deux types rapprochés de modes d'habiter se différencient par l'intensité de la focalisation sur le logement et de l'évitement des lieux et autres habitants du quartier. Le repli est plus extrême que le retrait et renvoie à des problématiques d'isolement accentuées. Pour les ménages dans un mode d'habiter en retrait, le relogement représente d'abord la perte d'un logement fortement investi, dont il conviendra de trouver *a minima* une transposition le cas échéant en dehors du quartier, qui peut constituer une perspective. Pour les ménages dans une logique intense de repli, le relogement demande un accompagnement particulier pour traiter des difficultés souvent connexes qui sont à l'origine du repli : difficultés économiques, familiales, de relations sociales, problèmes de santé, etc.

→ Appréhender ce qui structure les souhaits et les choix des ménages

Élargir les choix résidentiels des ménages implique **de se donner les moyens de comprendre ce que recouvrent leurs souhaits, en allant au-delà d'une première expression littérale** et de mieux appréhender ce qui structure leurs besoins et aspirations de mobilité résidentielle.

L'enquête sociale, et son prolongement lorsque plusieurs entretiens sont nécessaires,

48. Le sixième « mode d'habiter », dit de l'investissement impossible, se révélant trop particulier.

est un moment privilégié pour approfondir la connaissance du ménage, ce qui structure sa relation au quartier (les ressorts de son attachement, ses pratiques et liens sociaux à l'intérieur et à l'extérieur, les ressources que constitue le quartier pour lui, etc.) et ce qu'il associe à son choix ou au non-choix de telle ou telle localisation.

C'est bien dès l'enquête sociale que les enjeux de mobilité résidentielle doivent être pris en compte. Cette perspective suppose que les professionnels en charge de l'enquête sociale lèvent leurs éventuelles préventions concernant la mobilité des ménages et prennent le temps d'aborder avec eux la possibilité d'être relogés en dehors du quartier et d'identifier puis de lever leurs possibles sources d'autocensure et d'appréhension.

Si l'enquête sociale constitue un des moments privilégiés d'approfondissement des souhaits des ménages, **la phase de propositions de relogement est tout aussi essentielle**. Lors du premier et du deuxième refus des propositions de logement, il est en effet pertinent d'approfondir les raisons évoquées par le ménage, de façon à éclairer et actualiser ses critères de choix et éviter de passer « mécaniquement » à l'offre suivante.

Clarification des notions de besoin et de souhait des ménages à reloger[49]

Les notions de besoins et de souhaits des ménages renvoient à des contenus différents.

La notion de besoin repose sur ce qui serait objectif et mesurable : la taille de la famille et son besoin en nombre de chambres ; l'âge des membres de la famille ou la présence d'un handicap et le besoin d'un logement adapté aux handicaps ou au vieillissement ; la localisation du lieu de travail ou de l'établissement scolaire et le besoin de localisation géographique ; la spécificité d'un mode de vie (souvent en référence à sa non-congruence avec une vie en collectif) et le besoin d'un habitat adapté, etc. Le besoin est considéré comme ce qui est indispensable pour le ménage. Il renvoie à une approche fonctionnelle et normative qui précise le nécessaire et l'utile pour un ménage ; toute chose qu'une personne extérieure peut formuler sur la base d'une connaissance de sa situation[50].

Le souhait, quant à lui, repose sur une formulation plus subjective du ménage. Il peut correspondre aux besoins, comme il peut s'en affranchir et exprimer ainsi une aspiration qui dépasse les besoins. Cela conduit à invalider l'idée qu'il serait pertinent de partir des souhaits des ménages, pour leur préférer l'identification des besoins. S'il est nécessaire d'identifier les besoins des ménages, leurs souhaits sont tout aussi essentiels à prendre en compte parce qu'ils éclairent sur leurs aspirations ou les difficultés d'expression de leurs aspirations (impensés ou obstacles concernant la décohabitation des enfants, le départ du quartier, la séparation du ménage, etc.). L'aspiration relève du projet résidentiel du ménage, c'est elle qu'il exprime dans ses souhaits de logement en termes de taille, de conception et de localisation.

Aussi est-il pertinent de considérer la notion d'aspirations des ménages, sachant qu'elles ne vont pas de soi et qu'un ménage n'est pas toujours en capacité de les exprimer[51].

49. Extrait de « Relogement et renouvellement urbain », *Repères* n° 48, Les Cahiers de l'USH, mars 2018.
50. La procédure judiciaire fait ainsi appel à la notion de « besoin du ménage » pour apprécier la pertinence des propositions faites par le bailleur, et le besoin aurait à voir avec l'obligation d'y répondre.
51. P.-H. Chombart de Lauwe construit la notion de « besoin-obligation », qui correspond à des besoins qu'il est impossible de ne pas satisfaire. Lorsque le « besoin-obligation » est rempli, le « besoin-aspiration » peut émerger, celui-ci permettant de s'élever de sa situation. (Voir P-.H. Chombart de Lauwe : *Pour une sociologie des aspirations,* Denoël Gonthier, 1971)

Sans que l'on sache toujours comment les critères ci-dessous agissent effectivement (cumulativement ou non), **le choix des ménages à reloger est influencé par différents facteurs à prendre en compte** :

→ leur position subjective de se sentir autorisé à déménager et à s'installer dans un nouveau quartier et/ou être en capacité de le faire ;

→ la dimension économique : l'impact financier du relogement dépend à la fois de la situation économique des ménages, du coût du logement initial et de celui proposé (loyer et charges) ;

→ la conception et la typologie du logement et la recherche de son adéquation à leurs besoins familiaux (sur et sous occupation) ;

→ le degré d'attachement au quartier, à l'immeuble voire à la cage d'escalier, qui est lié à :

- la familiarité acquise avec le temps ;
- la sociabilité qui y est associée avec les liens de voisinage, amicaux et familiaux ;
- les aménités qui s'y trouvent : équipements commerciaux, services avec une place particulière pour l'école, qui est un lieu fort de sociabilité et a une fonction de soutien d'autant plus importante que le ménage est fragile ;
- la proximité et l'accessibilité avec les autres espaces de la ville ;
- le degré de connaissance et de pratique de l'environnement et des autres quartiers, auxquels peuvent être associées de bonnes ou de mauvaises réputations.

Évaluation des effets du relogement sur les trajectoires résidentielles

Dernière en date des évaluations concernant le relogement dans les projets de rénovation urbaine[52], l'enquête qualitative réalisée auprès de ménages relogés d'une dizaine de sites concernés par la rénovation urbaine éclaire les facteurs structurants de la satisfaction des ménages concernant leur relogement.

Trois grands profils de ménages, chacun étant précisé en sous-catégories, se dégagent des entretiens avec la distinction entre ceux pour qui le relogement a généré :

→ un effet rebond positif (58 % de l'échantillon), dénommés : « les gagnants » ;
→ un effet fragilisant, voire excluant (28 % de l'échantillon), dénommés « les perdants ;
→ peu d'impact sur leur vie (14 % de l'échantillon), dénommés « les indifférents ».

Sans être corrélée aux caractéristiques des ménages, cette typologie permet de dégager quelques éléments qui peuvent constituer des points d'attention, notamment :

→ les familles monoparentales sont, plus que les autres statuts familiaux, fragiles face au relogement ;
→ les ménages les plus fragiles économiquement peuvent aussi connaître une trajectoire résidentielle positive ;
→ le fait d'être relogé à distance ou dans le neuf ne garantit pas d'être « gagnant » ;
→ la préservation des liens de sociabilité et de solidarité que l'on quitte le quartier ou qu'on y reste ;
→ le respect du choix de son attachement au quartier, comme de son envie d'en partir, restent déterminants ;
→ une information claire et précise sur les droits des ménages et les différentes étapes du relogement, ainsi que le sentiment d'une liberté de choix dans le processus tout aussi primordial pour la réussite du relogement.

52. « Évaluation des effets du relogement sur la trajectoire résidentielle des habitants des quartiers dans le cadre d'opérations de rénovation urbaine », Groupe Reflex, CGET, janvier 2021

En définitive, pour construire des parcours de relogement contribuant au rééquilibrage de l'occupation sociale, l'enquête sociale devrait permettre d'identifier trois types de ménages pour qui :

→ le relogement dans le quartier constitue un parcours positif, car il constitue pour eux une ressource importante aux plans symbolique et fonctionnel ;

→ le relogement en dehors du quartier constitue un parcours positif, compte tenu de leur relation actuelle au quartier et à leur environnement résidentiel et de leurs besoins et souhaits d'intégration dans un autre secteur de la commune ou de l'intercommunalité ;

→ la localisation du relogement n'est ni arrêtée, ni nécessairement déterminante au stade de l'enquête sociale : les « indécis » qui pourraient franchir le pas d'un relogement en dehors du quartier, ce qui implique de caractériser les conditions les plus appropriées.

Cette catégorisation est à appréhender dans une perspective dynamique, au fur et à mesure de la construction du parcours résidentiel et des propositions venant la conforter ou la faire évoluer.

FICHE PROJET

Nanterre

Expérimenter le relogement « choisi » dans le cadre d'une opération de relogement

Ville de Nanterre

- Près de 950 relogements soit plus de 120 ménages à reloger par an jusqu'à 2029 (dont 500 liés à un changement d'usage)
- 4 bailleurs engagés dans 3 opérations, dont deux en NPNRU

Une expérimentation pour le « relogement choisi » : la double proposition

Sur le secteur des tours Aillaud, le projet de renouvellement urbain s'accompagne du relogement de près de 500 ménages habitant dans des immeubles qui ne vont pas être démolis, mais changer d'usage. Étant donné les spécificités de l'opération, les acteurs expérimentent un principe de double proposition. Il s'agit de permettre aux ménages de visiter, dans un délai court, deux logements différents et de pouvoir choisir celui qui leur convient le mieux.

Compte tenu du cadre réglementaire, il est prévu de ne comptabiliser ces offres « double » que pour une seule proposition au sens du CCH. Il est attendu de cette pratique de réduire fortement les taux de refus des ménages. La MOUS est chargée de renforcer l'information sur l'offre située en dehors de la ville, notamment sur le territoire de Paris Ouest La Défense qui a inscrit dans son projet de CIA des objectifs de relogements hors commune.

Outil de présentation de l'offre

Outre les visites organisées notamment dans les programmes neufs, la ville et les bailleurs ont élaboré un outil de présentation de l'offre de logements sociaux. Celui-ci permet aux ménages de repérer le logement, de disposer de photographies du programme, de le localiser par rapport aux équipements et services.

Nanterre suite

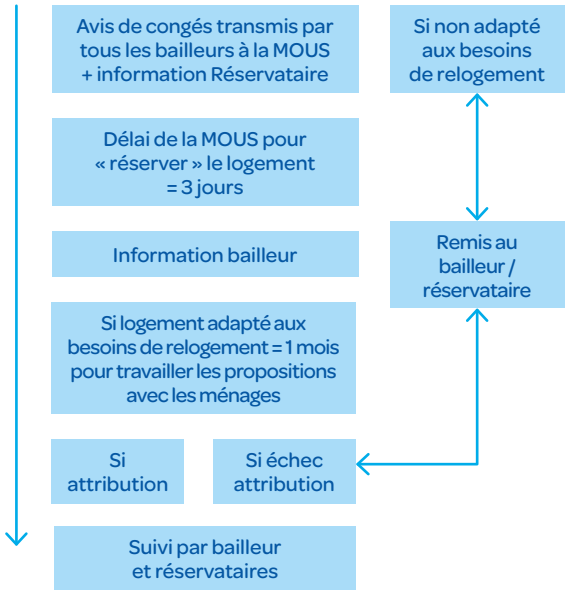
L'outil est consultable sur tablette lors des entretiens menés par la MOUS pour déterminer les souhaits des ménages.

Une procédure de mobilisation de l'offre

Afin de disposer du panel le plus vaste possible d'offre pour le relogement, les bailleurs se sont engagés à informer la MOUS de toutes les libérations de logements.

Celles-ci disposent ainsi d'une visibilité de l'ensemble des logements mobilisables.

Accès au parc social neuf



Les objectifs de relogement dans le parc social neuf ont été fixés à 50 % des ménages relogés. Cet objectif suppose une forte mobilisation du parc livré dans le temps du relogement : au minimum 25 %, essentiellement hors QPV.

Pour atteindre cet objectif et la maîtrise du reste à charge les aides pour minoration de loyers sont programmées à hauteur de 200 relogements.

La mobilisation du parc social neuf s'appuie sur un comité de peuplement pour les programmes neufs piloté par la ville et se réunissant deux fois par an pour :
→ repérage et suivi des opérations neuves à venir ;
→ organisation de visites collectives des programmes ;
→ identification des contingents ;
→ fléchage des relogements ;
→ repérage des logements neufs hors Nanterre et sur le territoire de POLD ;
→ études des demandes de minorations.

Ce comité aura aussi pour mission de repérer des ménages pouvant accéder à la propriété.

Une MOUS mutualisée à l'échelle de trois opérations

Pour mettre en œuvre plusieurs opérations de relogement concomitantes et assurer une équité de traitement à l'ensemble des ménages, les acteurs du relogement ont fait le choix de mutualiser l'équipe de relogement. Une seule équipe sera donc en charge du relogement pour les trois opérations.

Un bureau d'étude extérieur sera en charge de cette MOUS qui fait l'objet d'un groupement de commandes piloté par la Ville.

FICHE PROJET

Grand Paris Seine et Oise

Encadrer la maîtrise du reste à charge selon la situation du ménage et élargir ses perspectives résidentielles

Communauté urbaine de Grand Paris Seine et Oise (GPSO)
- 73 communes et 408 000 habitants
- 10 QPV sur 8 communes, dont 4 en NPNRU
- 800 démolitions envisagées, dont 682 sur le parc social et une centaine de logements privés sur l'ORCOD du Val-Fouré.

Encadrement de la maîtrise du reste à charge des ménages à reloger, en accord avec leurs ressources

Conformément au RGA NPNRU, des critères de maîtrise du reste à charge sont proposés localement en accord avec les ressources des ménages pour ne pas déséquilibrer leur situation financière.

L'encadrement de la maîtrise du reste à charge des ménages à reloger utilise le « référentiel de l'AORIF » qui propose les critères de taux d'effort, reste à charge et reste pour vivre pour faciliter le relogement en inter-bailleurs.

Sans proposer de valeur commune, ce référentiel a permis de « borner » des valeurs de référence au-dessus desquelles il n'y a pas de raison de refuser un relogement en CAL (ressources >15€ UC/jour) et d'identifier les situations critiques (ressources < à 9 € UC/jour et taux d'effort > à 35-40 %).

→ Maintien du taux d'effort sous les 30 % dans le cas d'un ménage relevant du FSL

→ Pour les ménages sous 20 % des plafonds HLM :
- examen de l'évolution croisée du taux d'effort et du reste pour vivre du ménage après relogement ;
- principe de reste à charge constant en valeur absolue, qui ne doit pas bloquer des propositions améliorant les conditions de logement du ménage (augmentation de la surface de logement par exemple).

→ Pour les ménages sous 40 % des plafonds HLM : principe de reste à charge constant au mètre carré.

→ Pour les ménages entre 40 et 100 % des plafonds HLM : évolution du reste à charge conditionné par une « amélioration des conditions de logement ».

Un référentiel « d'amélioration des conditions de logement » dans le cadre du relogement

Quinze critères ont été retenus dans la charte locale de relogement pour définir les « améliorations des conditions de logement » qui peuvent justifier une évolution du reste à charge pour les ménages situés entre 40 et 100 % des plafonds HLM :
→ gain d'au moins une pièce (si cohérent avec la composition familiale du ménage et respect règles attributions) ;
→ augmentation de la surface ;
→ accès à un logement neuf ou conventionné de - de 5 ans ;
→ accès à un logement réhabilité de moins de 5 ans ;
→ accès à un logement individuel (pavillon) ;
→ accession à la propriété dans le cas de PSLA ;
→ accès à un logement hors QPV ;
→ accès à un logement dans une autre commune demandée par le ménage ;
→ relogement ayant permis une décohabitation (pour le titulaire du bail) ;
→ balcon/terrasse, ascenseur, jardin ou cour privative, offre de stationnement sécurisé avec contrôle d'accès (si non disponible dans l'ancien logement) ;

Grand Paris Seine et Oise suite

→ rapprochement lieu de travail (temps de trajet) ;
→ rapprochement de la famille (même commune/ quartier).

Cette liste est non exhaustive. Il est proposé de laisser une marge de manœuvre aux organismes relogeurs, en fonction des particularités de chaque situation, afin d'assurer au mieux l'insertion des ménages dans leur logement, de façon durable.

Un engagement à faire *a minima* une proposition sur les trois pour « élargir les perspectives résidentielles du ménage »

Dans le cadre de la charte de relogement, les partenaires s'engagent à ce qu'au moins une proposition de relogement réponde aux critères d'« amélioration des conditions de logement » et soit réalisée dans le parc social neuf ou sur d'autres secteurs que le QPV dont est issu le ménage et qu'il n'aurait pas forcément identifié dans ses choix de relogement. Cet engagement vise à proposer un parcours de relogement qualitatif au ménage et à contribuer au rééquilibrage de l'occupation sociale au travers du relogement.

→ Rendre les ménages actifs dans la procédure de choix[53]

Si connaître les critères structurant le choix des ménages est primordial pour élargir leurs souhaits, **approfondir les modalités de leur choix s'avère tout aussi déterminant**. L'obligation réglementaire de réaliser jusqu'à trois propositions de relogement n'implique en effet pas qu'elle soit ressentie comme un véritable choix. Avoir le choix supposerait de pouvoir comparer les offres de relogement entre elles avant de prendre une décision, alors que dans la pratique celles-ci sont le plus souvent présentées de façon séquentielle, une nouvelle offre succédant à la précédente suite au refus du ménage.

Dans la perspective de donner le choix aux ménages et d'ouvrir géographiquement leurs parcours de relogement, la **présentation systématique d'une offre de relogement en dehors du quartier**, préalablement ou simultanément à une offre correspondant à leur souhait initial, peut être expérimentée pour favoriser l'adhésion à un relogement en dehors du quartier. Cette pratique requiert que l'offre de relogement en dehors du quartier ne vienne pas grever, en cas de refus, le potentiel des trois offres de relogement réglementaires avant la perte du droit au maintien dans les lieux[54].

Le choix du ménage peut être aussi renforcé en lui donnant l'assurance de pouvoir revenir dans le quartier en cas d'insatisfaction, notamment pour les relogements à l'extérieur du quartier. **Instaurer ainsi un « droit au retour »** lui permet de franchir le pas plus facilement.

L'expérimentation, dans le processus de relogement, de la « location voulue », rendue possible par la réforme des attributions, peut rendre le ménage à reloger véritablement « acteur » de son relogement, dès lors qu'elle donne accès à une variété de logements remis en location. Cette disposition s'accompagne de points de vigilance pour s'assurer de l'équité d'accès aux offres de logements : informations homogènes et accessibles à tous les ménages concernés, accompagnement à l'utilisation des interfaces numériques supports de sa mise en œuvre, etc.

53. Voir « Le relogement dans les projets de renouvellement urbain, guide à l'attention des porteurs de projet, des maîtres d'ouvrage et des DDT(M) », ANRU, novembre 2019.
54. L'article L. 353-15 du code de la construction et de l'habitation (CCH) prévoit qu'un locataire ayant refusé, dans le cadre d'une démolition de logement locatif social, trois offres de relogement respectant les conditions prévues à l'article 13 bis de la loi 48-1360 du 1er septembre 1948, ne bénéficie plus du droit au maintien dans les lieux, « à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la notification de la troisième offre de relogement ».

→ Transposer dans le quartier de destination les ressources relationnelles du quartier d'origine

Le souhait de rester dans le quartier repose sur l'attachement au logement et à son environnement, aux repères et habitudes acquis avec le temps, mais aussi aux liens et sociabilités tissés par le ménage avec son voisinage et ses interlocuteurs du quotidien (personnel de proximité du bailleur, équipes éducatives, centre social, services sociaux, etc.). Envisager ce qui peut être conservé de ces réseaux relationnels depuis le quartier d'origine, voire transposé dans le nouveau quartier, peut permettre de convaincre le ménage de s'orienter vers un relogement en dehors du quartier.

Des **relogements groupés, voire des mutations concomitantes**, peuvent être envisagés pour conserver les liens de sociabilité et d'entraide essentiels pour la vie quotidienne du ménage. Dans certains cas, **le maintien de dispositifs d'accompagnement et de parcours essentiels pour l'insertion du ménage** (parcours de réussite éducative, d'insertion professionnelle, etc.) peut être envisagé.

Pour faciliter la projection du ménage dans un autre quartier, il est possible de s'appuyer sur des témoignages de pairs, notamment issus du quartier et ayant déjà effectué ce choix.

→ Accompagner les ménages dans leur nouveau logement et cadre de vie

L'installation du ménage dans son logement initialise le **processus d'appropriation d'un nouvel environnement**. Tout en s'avérant très variable selon les ménages relogés, l'expérience du PNRU témoigne d'un temps nécessaire pour se projeter et s'approprier son nouvel espace de vie, se constituer des repères, se « positionner » progressivement dans les relations avec son voisinage et se familiariser avec les commerces et services de son nouveau quartier.

Lorsque le changement d'environnement résidentiel est potentiellement fragilisant pour le ménage, du fait d'un décalage socioculturel et d'une réduction des liens de sociabilité, l'accompagnement de son installation et de l'intégration dans ses nouveaux logement et environnement peut être nécessaire. **L'accompagnement doit être envisagé de manière globale**, depuis la facilitation du déménagement, l'aide aux démarches administratives (changement d'adresse, inscription des enfants à l'école) jusqu'à des actions relevant plus ordinairement de l'aide sociale. Un accueil privilégié par les interlocuteurs ressources du quotidien (équipes de proximité du bailleur, des écoles, du centre social, etc.) peut faciliter l'installation dans le nouvel environnement.

Cet accompagnement peut être collectif pour favoriser l'acceptation progressive du déménagement et du nouvel environnement résidentiel. De nombreuses ressources sont mobilisables, depuis des ateliers centrés sur la maîtrise des énergies, l'aménagement et l'embellissement du logement jusqu'à des temps d'exploration du nouveau quartier et d'activités collectives dans les espaces publics et équipements du quartier. Ces séquences peuvent être envisagées avec les habitants déjà installés, leurs représentants et les structures associatives, dans une logique d'inclusion. Les instances participatives (conseils citoyens, associations, etc.) et les acteurs en charge de l'animation de la vie sociale et culturelle sont une ressource pour favoriser la mise en relation et la médiation nécessaire.

FICHE PROJET

Cap Excellence

Renforcer la cohésion sociale en vue de l'installation dans de nouvelles résidences

Communauté d'agglomération de Cap Excellence (Guadeloupe)
PRU des quartiers de Grand-Camp et du Raizet aux Abymes (RUZAB), 5 RHI / 522 relogements concernant les ménages très précaires, Une forte pression de la demande, 4 RHI « Boissard 1 et 2 Centre Bourg n Capou Ferrand , Relogement total 1200 ménages

Accompagner le relogement pour libérer l'expression de chacun concernant le relogement
Le relogement du quartier des Capitaines a associé relogements et mutations et donné lieu à la mise en place d'un accompagnement psychosociologique des ménages concernés par le relogement.

Face au constat que le relogement peut activer ou réactiver des troubles psychosociaux, un atelier animé par une psychologue a réuni des personnes concernées par le relogement, ayant ou non des troubles psychiques. L'atelier a permis d'aborder collectivement ce qui pouvait représenter des difficultés ou des freins pour chacun.

Ce groupe de parole, où chacun pouvait apporter ses réflexions et idées pour surmonter une difficulté, avait pour objectif de renforcer la cohésion sociale dans les futures résidences. L'atelier collectif était toujours suivi d'entretiens individuels animés par la cellule d'accompagnement social du porteur de projet.

Repérer, élargir et adapter l'offre de relogement et ses potentialités

Accompagner la mobilité résidentielle des ménages en dehors du quartier et des QPV suppose avant tout que des perspectives de relogement leur soient explicitement proposées dans ces secteurs. Mobiliser l'offre pour le relogement implique qu'elle soit :

– **adaptée au regard des besoins et des souhaits des ménages, qui s'affinent** aux trois grandes étapes du processus de relogement :
- plan de relogement prévisionnel sur la base d'une pré-identification des besoins de relogement potentiels ;
- stabilisation du plan de relogement suite aux premiers résultats de l'enquête sociale ;
- actualisation du plan de relogement au travers de la précision des projets résidentiels au fur et à mesure de l'accompagnement des ménages ;

– **accessible financièrement**, ce qui, pour l'offre neuve et mise en location depuis moins de cinq ans peut être facilité par l'indemnité minoration de loyer accordée par l'ANRU et pour le reste du parc existant, est possible via des remises de « bas de quittance » accordées par le bailleur ;

– **disponible, ce qui implique d'avoir une visibilité** des calendriers de livraisons de l'offre neuve (localisation, typologies, loyers/charges) et des libérations de logements dans le parc existant. Cette disponibilité peut s'estimer sur la base de la rotation sur les années passées (volume, typologies, localisations) et s'actualise en continu au fur et à mesure de la réception des préavis de libération des logements.

Si la gestion en stock des contingents de réservation positionne en première ligne les réservataires de logements sociaux pour mettre à disposition l'offre vouée aux relogements et favoriser sa mutualisation, la gestion en flux fait évoluer ce processus. Ce sont à présent les bailleurs qui vont mobiliser l'offre destinée aux relogements, en la réservant annuellement, avant de déterminer la répartition annuelle du flux de logements à répartir entre réservataires. Cette disposition implique une réflexion partagée entre bailleurs, réservataires et EPCI porteurs du projet de renouvellement urbain pour identifier l'offre pertinente pour le relogement dans une logique de parcours inter-bailleurs. L'ouverture des trajectoires de relogement entre les parcs des bailleurs suppose que les porteurs de projet soient vigilants à élaborer des plans de relogement consolidés et prospectifs, qui précisent les besoins de logements, en termes de typologie, localisation et calendriers. Elle sous-tend que les porteurs de projet soient proactifs dans l'organisation du repérage de l'offre de relogement et son orientation vers les équipes en charge de sa mise en œuvre (MOUS relogement). Cela requiert des plans de relogement les plus précis possibles pour actualiser l'offre à mobiliser.

→ Identifier et rendre visibles les potentialités de l'offre disponible et accessible

Identifier l'offre de logement hors QPV accessible financièrement et qui présente de bonnes conditions de fonctionnement socio-résidentiel est essentiel. Cela peut prendre appui sur les outils de cotation du parc afin d'identifier les immeubles et secteurs résidentiels dans lesquels le relogement peut être favorable ou défavorable du point de vue de l'équilibre de l'occupation sociale.

La mise en place d'un atlas de l'offre via des outils virtuels (dans lequel vont être détaillés les immeubles du parc social et leurs environnements) s'avère une ressource d'autant plus pertinente qu'elle permet au ménage d'objectiver ses choix et de découvrir les potentialités d'un patrimoine auquel il n'aurait pas imaginé accéder faute de connaissance. Un tel atlas peut aller d'un « simple » répertoire donnant accès à une connaissance élargie du patrimoine à un outil plus élaboré où le ménage peut se projeter virtuellement. La projection dans un nouvel environnement est plus facile si elle est rendue concrète par des visites qui permettent d'expliquer, *in situ,* ses différentes ressources : services, espaces de détente, qualité de la gestion urbaine et de la tranquillité résidentielle, etc.

Pour accompagner les situations de mobilité professionnelle ou de rapprochement domicile-travail, la mobilisation de l'offre hors quartier et même plus largement hors EPCI doit également être anticipée.

FICHE PROJET

Grand Besançon

Mettre le relogement au service de la mixité sociale et informer en continu sur le parc disponible

Communauté urbaine du Grand Besançon Métropole (GBM)

- 68 communes et 195 000 habitants, avec une forte prépondérance de la ville centre (65 % de la population)
- Parc social de 18 860 logements, à 91 % à Besançon et 49 % en QPV, avec une faible tension et occupation très sociale
- 5 QPV avec un taux de pauvreté trois à quatre fois plus élevé que la moyenne de l'agglomération
- 2 NPRU : Planoise (1 190 démolitions, 986 ménages à reloger), La Grette (500 démolitions, 246 ménages à reloger).

Des parcours de relogement en dehors des QPV tenant compte de l'occupation sociale des immeubles

Compte tenu de l'ampleur des démolitions sur le quartier de La Grette puis de Planoise, la CU du Grand Besançon s'est mobilisée au plus tôt pour encadrer la qualité des relogements. Dès 2015, la charte communautaire de relogement pose des principes forts pour les parcours de relogement, qui sont envisagés :

→ **prioritairement en dehors des QPV et des quartiers de veille**, sauf dérogations examinées au cas par cas, sur demande motivée des familles ;

→ **en dehors d'immeubles dont l'occupation sociale est répertoriée comme fragile** dans l'outil de qualification du parc social. Cette classification est réalisée à partir d'appréciation à dire d'experts et de données quantitatives (niveaux de ressources et stabilité de l'emploi des occupants).

Reloger en dehors des QPV répond à la volonté d'une ambition forte de promouvoir la mixité sociale en offrant un parcours résidentiel positif aux ménages relogés.

La maîtrise de l'impact financier du relogement pour les ménages est encadrée à partir de plusieurs critères qui ont été inscrits dans la charte de relogement confortée par GBM lors de l'adoption de la CIA en décembre 2018.

Cette charte qui s'est inspirée de l'expérience du PRU1 et du guide relogement de l'ANRU prévoit :

→ le maintien du taux d'effort sous les 30 % ;

→ un reste à vivre supérieur à 6 € par jour et par unité de consommation ;

→ pour les ménages les plus modeste (sous plafonds PLAI), offrir un reste à charge constant en tenant compte du niveau de ressources ;

→ pour les autres, offrir un reste à charge compatible avec leurs ressources ;

→ l'augmentation du reste à charge sera possible sous réserve qu'il soit modéré, que le relogement apporte un gain de confort et avec l'accord des ménages concernés.

Le développement d'une offre de PLAI à loyers minorés compatibles avec les ressources de ménages modestes ainsi que la mobilisation des minorations de loyer financées par l'ANRU sont par ailleurs recherchés pour contribuer au relogement des ménages dans le parc social neuf.

Une évolution des pratiques d'accompagnement du relogement et de mobilisation de l'offre

Pour favoriser le relogement en dehors des QPV, le porteur de projet, les bailleurs, l'État et la MOUS relogement ont fait évoluer leurs pratiques d'accompagnement des ménages et de mobilisation de l'offre de relogement.

→ Au moins une proposition en dehors des QPV
Lors de l'enquête sociale, la MOUS demande aux ménages de cibler plusieurs quartiers pour leur relogement, dont au moins un secteur en dehors d'un QPV. Sur la base de ces souhaits, hiérarchisés par ordre de priorité, au moins une offre est proposée aux familles avant toute étude de dérogation pour un relogement en QPV.

→ Information en temps réel de l'offre qui se libère (préavis de congés) et gestion réactive par le GTR
L'ensemble des bailleurs de l'intercommunalité envoie en temps réel à la MOUS relogement l'information des préavis des logements situés en dehors des QPV. Si le logement peut satisfaire un ménage à reloger, une proposition est réalisée ou il est remis à disposition. La mise en visibilité très volontariste de l'offre qui se libère s'accompagne d'un point de vigilance pour l'arbitrage entre les besoins des ménages à reloger, demandeurs de mutations et primo-demandeurs pour lequel l'outil de cotation de la demande constitue une piste intéressante. La centralisation de l'offre qui se libère devrait se poursuivre dans la CIA.

Le groupe technique relogement rassemble GBM, la ville de Besançon, les bailleurs sociaux, l'État et la MOUS et se réunit hebdomadairement pour étudier les préavis de congés. Il donne un avis sur les relogements proposés par la MOUS, avis qui est porté prioritairement, en rang 2 après les publics prioritaires DALO, au sein des CALEOL.

→ Une MOUS unique pour gérer les relogements sur le quartier de Planoise en renouvellement urbain
Une attention a été exprimée à l'accompagnement individualisé des ménages. La MOUS est portée par un prestataire unique géré en inter-bailleurs, permettant une continuité d'interlocuteurs aux ménages et partenaires.
L'ambition de la GMB, qui pilote le dispositif partenarial de relogement (GTR), et la forte implication des bailleurs, de la ville et de l'État permettent au dispositif de fonctionner.
Un suivi des relogements est réalisé périodiquement au moins deux fois par an à travers des comités de pilotage organisé par GBM, sur la base des bilans réalisés par la MOUS.

→ Repérer et rendre accessible l'offre neuve

Le parc locatif social neuf occupe une place toute particulière dans l'offre mobilisable pour le relogement. Elle est, sauf exception, réalisée hors QPV et éligible à l'indemnité pour minoration de loyer proposée pour le NPNRU. À cet égard, la programmation le plus en amont possible des secteurs de reconstitution de l'offre locative sociale démolie dans le projet de renouvellement urbain peut être travaillée pour partie en fonction des besoins identifiés pour le relogement.

L'offre neuve constitue une réelle opportunité pour faciliter des relogements hors QPV dès lors que la localisation apporte des potentialités effectives d'accueil des ménages (accessibilité économique, transports, équipements dont scolaires) et que son calendrier de livraison concorde avec celui des relogements. Le PNRU a montré la difficulté de faire coïncider les plannings de mise en service des constructions neuves et de relogement. Cela a contraint de nombreux ménages à des relogements temporaires, souvent définitifs *in fine* car beaucoup ont préféré éviter un double déménagement.

Accueillir un ménage relogé dans un logement social neuf ou mis en location pour la première fois dans le parc social depuis moins de cinq ans dans les conditions prévues par le RGA relatif au NPNRU[55] permet à un bailleur relogeur de faire appel à l'indemnité pour relogement avec minoration de loyer. Cette mesure vise à répondre à l'ambition de parcours de relogement vers l'offre neuve ou récemment mise en service, avec un impact financier maîtrisé pour le ménage puisque le niveau de loyer maximise la solvabilisation par l'APL. La bonne appropriation de cette mesure par l'ensemble des bailleurs présents à l'échelle intercommunale suppose que le porteur de projet et les délégations territoriales de l'ANRU puissent en valoriser le sens et l'effet levier. Les conditions de reversement de l'indemnité entre les maîtres d'ouvrage des opérations générant du relogement et les bailleurs relogeurs sont établies dans une convention spécifique et un suivi de la consommation de l'enveloppe financière prévu dans le temps lors des comités de pilotage et des revues de projet.

La recherche d'adéquation entre offre de relogement et besoins et souhaits des ménages peut conduire à adapter le logement dans le parc existant. Leur association à la conception et aux aménagements de leurs futurs logements peut les impliquer de manière active dans leur processus de relogement et permettre une bonne appropriation de leur futur logement.

→ Mobiliser l'offre à l'échelle intercommunale et en inter-bailleurs

L'élargissement des perspectives résidentielles des ménages à reloger repose sur la mutualisation de l'offre de logements entre les bailleurs et réservataires présents à l'échelle intercommunale. Cela implique une relation partenariale fluide entre partenaires et des outils opérationnels adaptés, qui facilitent le rapprochement entre besoins et souhaits des ménages et offre disponible.

Parce qu'ouvrir les parcours de relogement en dehors du quartier demande d'intégrer une perspective de mobilité résidentielle, le pilotage du relogement à l'échelle de l'EPCI, en complémentarité des bailleurs, des communes et des réservataires, est essentiel. Dans les contextes où l'approche intercommunale et/ou inter-bailleurs ne préexiste pas ou est à renforcer, le positionnement d'une équipe en charge du relogement à l'échelle de l'EPCI peut être recherché. Une organisation visant à faciliter la mutualisation de l'offre à l'échelle intercommunale peut également s'avérer pertinente. Dans tous les cas, il convient de s'assurer que la conduite du relogement à l'échelle de l'EPCI trouve les bons relais territoriaux dans les communes et chez les bailleurs.
Les parcours inter-bailleurs nécessitent également de lever les freins à la prise en charge de dépenses liées au relogement, qui doivent être précisées en amont (transfert du dépôt de garantie, travaux dans le logement, prise en charge des situations d'impayés, etc.).

Les expériences de plateformes de relogement (lorsque le volume de relogements est important) ou de MOUS portées à une échelle inter-bailleurs ou intercommunale et jouant cette fonction ensemblière témoignent de leur pertinence

55. C'est-à-dire en proposant au ménage un loyer inférieur ou égal au niveau du loyer pour le calcul de l'APL.

pour l'ouverture des parcours de relogement et la mobilisation du parc social inter-bailleurs et inter-réservataires. La condition de leur efficacité est que le dispositif et les outils opérationnels assurent une bonne réactivité et ne génèrent pas de la vacance pour les bailleurs. Une attention doit être portée au processus de mobilisation de l'offre disponible et de rapprochement avec les besoins et souhaits des ménages. L'enchaînement des différentes étapes, les fonctions et les responsabilités de chacun doivent être précisément décrites.

Le passage à la gestion en flux implique une période de « rodage » pour adapter les modalités de sélection de l'offre disponible pour ces dispositifs inter-bailleurs et, en premier lieu, déterminer la participation de chaque bailleur au relogement. Une fois cette répartition réalisée, l'offre mobilisée sera mise à disposition selon les mêmes principes que précédemment : information sur les logements libérés, positionnement des équipes en charge du relogement pour remettre les logements non orientés vers le relogement dans le circuit des attributions de premier accès au logement social, etc.

Le passage à la gestion en flux n'exonère pas de la concertation avec les réservataires, notamment lors de la définition annuelle des volumes de relogement à soustraire des flux annuels de réservations. Dans tous les cas, la CIL sera le cadre dans lequel les réservataires seront associés et informés des besoins à mobiliser pour les relogements.

→ Repérer et rendre accessible l'offre du parc privé pour le relogement

Le relogement implique aussi de pouvoir mobiliser l'offre privée lorsque celle-ci est susceptible de répondre aux besoins des ménages et peut être conventionnée.

Même si l'impact restera marginal, en nombre de relogements concernés, un travail spécifique avec les services de l'État local et de l'Anah permet d'identifier l'offre existante qui pourrait être mobilisée et de concevoir un dispositif permettant d'orienter des ménages à reloger vers des propriétaires recherchant un locataire lors des nouveaux conventionnements.

FICHE PROJET

Aix-Marseille-Provence Métropole

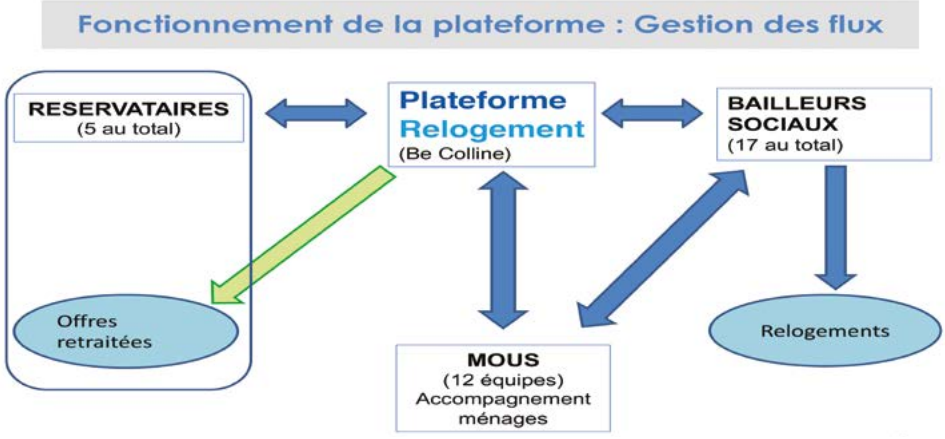
Mutualiser l'offre pour le relogement : la plateforme relogement

Aix-Marseille-Provence Métropole

- 21 QPV représentant 1/4 de la population de la Métropole
- 18 PRU dont 14 à Marseille et 9 NPRU sur Marseille
- Entre 8 000 à 10 000 relogements envisagés (démolition et réhabilitation lourde) à l'échelle de la métropole dans un contexte où les attributions annuelles se situent entre 10 à 11 000 dont 2 500 mutations.

La genèse

L'initiative a été prise par le Préfet en 2010 dans un contexte de volumes importants de relogements à réaliser et d'une reconstitution au ralenti. Cette initiative a conduit à une charte de mutualisation des contingents signée en 2012 par la préfecture, la ville de Marseille, Action Logement, l'EPCI et le département. L'objectif est de mettre à disposition 365 logements par an pour le relogement.
Le pilotage de la plateforme est assuré par le groupement d'intérêt public (GIP) Marseille Rénovation Urbaine (MRU)* à l'échelle de Marseille. L'animation est confiée à un prestataire externe (BE Colline) qui a délégation des 5 réservataires.



* Créée en 2003 pour piloter le renouvellement urbain, MRU rassemble l'État, le conseil régional, le conseil départemental, la métropole Aix-Marseille-Provence, les villes de Marseille et de Septèmes-les-Vallons, l'AR HLM et la Caisse des dépôts et consignations.

Un fonctionnement très fluide

La plateforme fonctionne en flux actif et en temps réel. Elle est au croisement des bailleurs et des MOUS relogement, soit 12 équipes sur le terrain.
Les premiers font remonter une information la plus précise possible sur le logement proposé et les MOUS se positionnent ou non sur le logement en fonction de leurs besoins du moment. Il est attendu une réponse dans un délai court de façon à permettre au réservataire de reprendre la main sur le logement qu'il a proposé ; dans le cas où le logement correspond au besoin d'une MOUS, celle-ci se rapproche alors du bailleur.

Un pilotage partenarial

Un comité de pilotage trimestriel de suivi de la plateforme associe DDTM, réservataires, bailleurs, maîtres d'ouvrage des opérations générant du relogement, établissement public Euroméditerranée et association régionale HLM.

Une réactivité et une efficacité

La plateforme favorise les relations et les parcours inter-bailleurs. 42 % de l'offre transmise (1 500) aboutit à un relogement, dont 1/3 en inter-bailleurs impliquant 17 bailleurs sociaux.
Elle facilite l'accès des ménages relogés au parc social neuf (40 % des ménages) ou conventionné de moins de 5 ans (9 % des ménages) et a été mobilisée pour débloquer des situations d'urgence.

Des conditions de réussite

→ Des réservataires qui proposent une offre diversifiée : géographique, typologie.
→ Engagement, adaptation et réactivité des équipes MOUS.
→ Des référents uniques chez les bailleurs démolisseurs.
→ Des bailleurs sociaux d'accueil qui jouent le jeu.
→ Une animation de la plateforme et un pilotage partenarial régulier.
→ Un process attentif à ne pas bousculer les organisations existantes.
→ Ne pas chercher à tout cadrer dans les accords inter-bailleurs : laisser de la souplesse et instaurer un tour prioritaire pour le relogement intra-bailleurs.

Des interrogations concernent l'échelle de la plateforme pour le NPRU compte tenu de la pression générée par les conséquences des effondrements rue d'Aubagne à Marseille et le besoin, à présent, de formaliser des priorités entre acteurs institutionnels et la nécessité de renforcer l'offre hors Marseille (10 % des souhaits/ 3 % de l'offre) et l'intérêt de bâtir à partir de cette expérience à un outil global pour intégrer les autres publics prioritaires.

FICHE PROJET

Grand Avignon

Mutualiser l'offre et ouvrir les parcours : la MOUS ensemblière

Communauté d'agglomération Grand Avignon
- 5 QPV dont 3 en NPRU : quartiers Sud, Saint-Chamand et Nord-Est
- Un NPRU concernant 25 000 habitants
- 882 démolitions ; 3 bailleurs sociaux et 1 copropriété, 1 opérateur ALS

Un portage par le Grand Avignon de la mise en œuvre opérationnelle des relogements

Le Grand Avignon porte la mission de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) qui assure le pilotage et la mise en œuvre du relogement, notamment l'accompagnement individuel des ménages impactés par les différentes opérations de démolition et de requalification.

Le portage d'une organisation mutualisée à l'échelle intercommunale répond à la volonté d'assurer une cohérence globale dans l'information apportée aux ménages et une équité dans leur accompagnement.

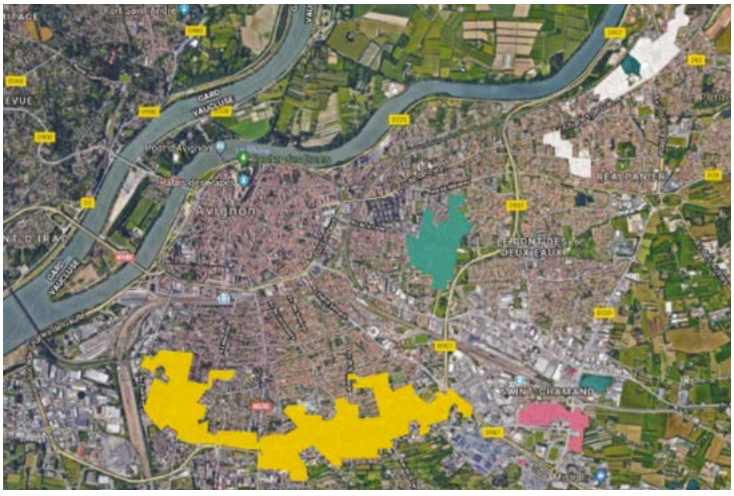
Elle répond aussi à un enjeu d'efficacité dans le suivi du relogement, au travers du pilotage d'un prestataire unique par l'EPCI, plutôt que via la coordination de plusieurs prestataires intervenant pour le compte des différents bailleurs.

Elle vise également à optimiser le recrutement et la mobilisation d'un prestataire de qualité, en lui assurant un volume d'activité conséquent et un portage politique de sa mission.

Quartiers Nord-Est
Grange d'Orel, Reine Jeanne et Neuf Peyres
4 960 Habitants

Quartier Saint-Chamand
2 610 Habitants

Quartiers Sud
Champfleury-Monclar et Rocade-Croix des Oiseaux Barbière
17 770 Habitants



Des conventions bilatérales EPCI-bailleurs

La décision de porter la mise en œuvre du relogement au niveau de l'EPCI a posé la question des modalités de financement par l'ANRU de l'équipe en charge de la MOUS. Cette mission relève du « forfait relogement » qui entre dans le bilan des opérations de démolition et de requalification générant du relogement, portées par leurs maîtres d'ouvrage.

Des conventions bilatérales entre l'EPCI et les bailleurs engagés dans le projet prévoient le reversement d'une partie du forfait relogement par les bailleurs à l'EPCI, à hauteur de 1 000 €.

Le complément de « forfait relogement » conservé par les maîtres d'ouvrage permet la prise en charge des dépenses de déménagement, installation et travaux dans le nouveau logement.

Ces conventions bilatérales cadrent également les missions de la MOUS, le volume prévisionnel annuel de ménages à reloger et les engagements prévisionnels des maîtres d'ouvrage.

Une MOUS ensemblière

La MOUS est composée de professionnels spécialisés dans le relogement et regroupe toutes les compétences nécessaires :
→ élaboration et suivi de la stratégie,
→ accompagnement des ménages pour la définition de leur projet résidentiel et installation,
→ accompagnement social des situations complexes.

Elle est l'interlocutrice de référence des ménages à reloger.

À partir d'une mise à disposition et en commun pour un tour des offres de logement par les bailleurs et réservataires, dont Action Logement, la MOUS fait le rapprochement offre-demande et oriente les ménages les plus fragiles vers les professionnels compétents.

Des critères de qualité du relogement

Les objectifs fixés :
→ hors QPV : 50 % avec un plancher situé à 30 % ;
→ neuf et - de 5 ans : seuil fixé à 15 % et mesure de minoration de loyer entre 15 et 20 % selon les bailleurs ;
→ faciliter le relogement sur l'offre requalifiée.

Des principes de solidarité entre bailleurs et réservataires

Des objectifs de relogement ont été fixés en fonction du poids du patrimoine de chaque bailleur. L'État, la ville d'Avignon et le département du Vaucluse mobiliseront 20 % *a minima* de leurs contingents respectifs pour le relogement et le Grand Avignon sur le patrimoine réhabilité. Les relogements ont été définis comme prioritaires.

Les partenaires ont défini des règles de transparence et procédé à une harmonisation concernant la maîtrise du reste à charge et l'instauration d'un seuil de vigilance concernant le taux d'effort.

Faire évoluer les pratiques pour intégrer l'enjeu de mobilité résidentielle

Élargir l'offre de logements accessible aux ménages pour leur permettre des trajectoires résidentielles en dehors de leur quartier implique des évolutions significatives dans les pratiques des acteurs du relogement et des attributions. Si les freins à la mobilité dans les parcours de relogement sont souvent liés en premier lieu à l'autocensure que s'imposent les ménages, ils sont également liés aux pratiques et aux représentations des acteurs. La faible prise en compte des enjeux de mobilité et de rééquilibrage de l'occupation sociale par les professionnels peut conduire à des occasions manquées.

→ Assurer et développer les compétences pour la prise en compte de l'enjeu de mobilité

La propension des professionnels à considérer le relogement à l'extérieur du quartier comme possible et dans l'intérêt des ménages dépend de leur analyse de leurs besoins, mais aussi de représentations souvent bien ancrées que le relogement dans le quartier leur est plus bénéfique. Il est souvent d'emblée envisagé comme implicitement positif, parce qu'il est associé à la conservation d'habitudes, de liens et de réseaux sociaux, sans pour autant que soit analysé si ceux-ci constituent effectivement des ressources positives. *A contrario,* le « relogement hors quartier » est plus systématiquement associé à l'idée d'éloignement d'un univers familier, sans que soient envisagées ses potentialités d'insertion sociale et professionnelle. Cette représentation est valable pour les opérations de démolitions et plus encore de requalification lourde, où le « droit au retour » peut s'entendre de manière systématique, sans envisager d'autres perspectives de relogement pour le ménage.

Le relogement sur le patrimoine d'un bailleur différent du maître d'ouvrage de l'opération générant du relogement ou sur le territoire d'une commune qui n'est pas celle d'origine du projet peut susciter des réserves du fait de la méconnaissance des ménages, de l'image de leur quartier d'origine ou de l'accompagnement social et des procédures à engager (transfert du dépôt de garantie, prise en charge des travaux dans le nouveau logement, etc.).

Les chargés de relogement du bailleur ou de la MOUS au contact avec les ménages sont déterminants dans l'accompagnement de la construction de leurs projets résidentiels. Ils doivent les aider à appréhender la variété des choix qui s'offrent à eux compte tenu de la contrainte budgétaire qui reste, dans tous les cas, déterminante. Ce faisant, ils leur permettent de préciser progressivement leurs souhaits et les conditions auxquelles ils seraient en mesure d'accepter une proposition de relogement. Le retour d'expérience du PNRU montre l'intérêt de former les professionnels aux représentations et bénéfices associés au relogement et à l'analyse des freins et des potentiels de mobilité. La mise en place d'équipes de chargés de relogement mêlant plusieurs compétences et savoir-faire (budgétaire, administratif, psychologique, gestion locative, etc.) s'avère très utile.

Une partie des relogements demande un accompagnement spécifique des ménages au regard de leurs difficultés sociales, sanitaires, éducatives ou professionnelles, qui mobilise des acteurs pour certains déjà en lien avec eux : acteurs du travail social de secteur, de l'insertion sociale et professionnelle, de l'éducation, professions médicales, etc. Partager avec eux les objectifs, règles déontologiques et moyens mobilisables pour le relogement est essentiel pour qu'ils en perçoivent l'enjeu pour le ménage, puissent être en position de lui apporter, le cas échéant, un conseil sur ses choix résidentiels afin de l'aider à franchir le pas d'un relogement en dehors du quartier, si cela s'avère pertinent. La compréhension des avantages de la mobilité résidentielle peut être facilitée en partageant les avantages des quartiers potentiels en termes de services, écoles, accès aux transports, secteurs d'emploi, etc.

FICHE PROJET

Clermont Métropole

Renforcer les compétences pour intégrer la mobilité dans l'accompagnement du relogement

Assemblia (SEM Habitat : 9 400 logements)
NPRU Saint-Jacques à Clermont-Ferrand

Expérience et pluralité des profils pour l'équipe du relogement

Du fait de son expérience antérieure du relogement, Assemblia (anciennement Logidôme) a constitué pour le NPRU une équipe pour le relogement par la mise à disposition interne de personnes expérimentées (10 ans d'expérience *a minima*), un recrutement externe étant fait pour compenser leur mise à disposition.

Structurée en mode projet, avec un chef de projet à sa tête, cette équipe comprend une pluralité de compétences pour faciliter les relogements : gestion locative (fonctionnement des CAL et du fichier partagé), travail social (relation avec les différents partenaires sociaux), gestion de proximité (gestion des réclamations, des mises en location, description des travaux d'état des lieux, etc.). Le chef de projet a vocation à faire le lien entre la volonté politique et les objectifs de relogements et sa mise en œuvre opérationnelle.

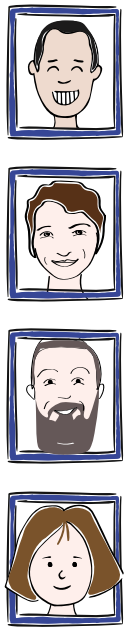
Cette équipe s'est adjoint une assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) pour l'accompagner dans une phase initiale de formation au relogement et apporter son appui afin de prendre en charge les situations sociales les plus complexes.

Proximité, garanties et financements

L'installation dans la Maison du projet participe de la confiance nécessaire à établir dans la proximité. La formalisation de la charte de relogement a permis de garantir des conditions similaires aux ménages à reloger quels que soient les bailleurs, et de créer de l'interconnaissance entre les professionnels pour faciliter les appuis nécessaires dans le traitement quotidien des relogements.

La possibilité de mobiliser la minoration de loyers offerte pour le NPNRU facilite l'élargissement du choix des ménages et leurs perspectives de mobilité en leur donnant accès à des logements en dehors du quartier à des coûts maîtrisés.

Une équipe à votre service



© Groupe Chaumeil / Assemblia

Ce projet urbain nécessite d'engager des démarches de relogement pour vous, habitants de la Muraille.

Ce dispositif est porté par Assemblia, qui a déjà relogé près de 400 familles lors de précédents projets de démolition. Une équipe dédiée de 4 personnes est mise en place. C'est elle qui s'occupera, avec vous, de votre relogement.

Composée de 4 professionnels de la relation sociale, cette équipe sera à vos côtés pour :

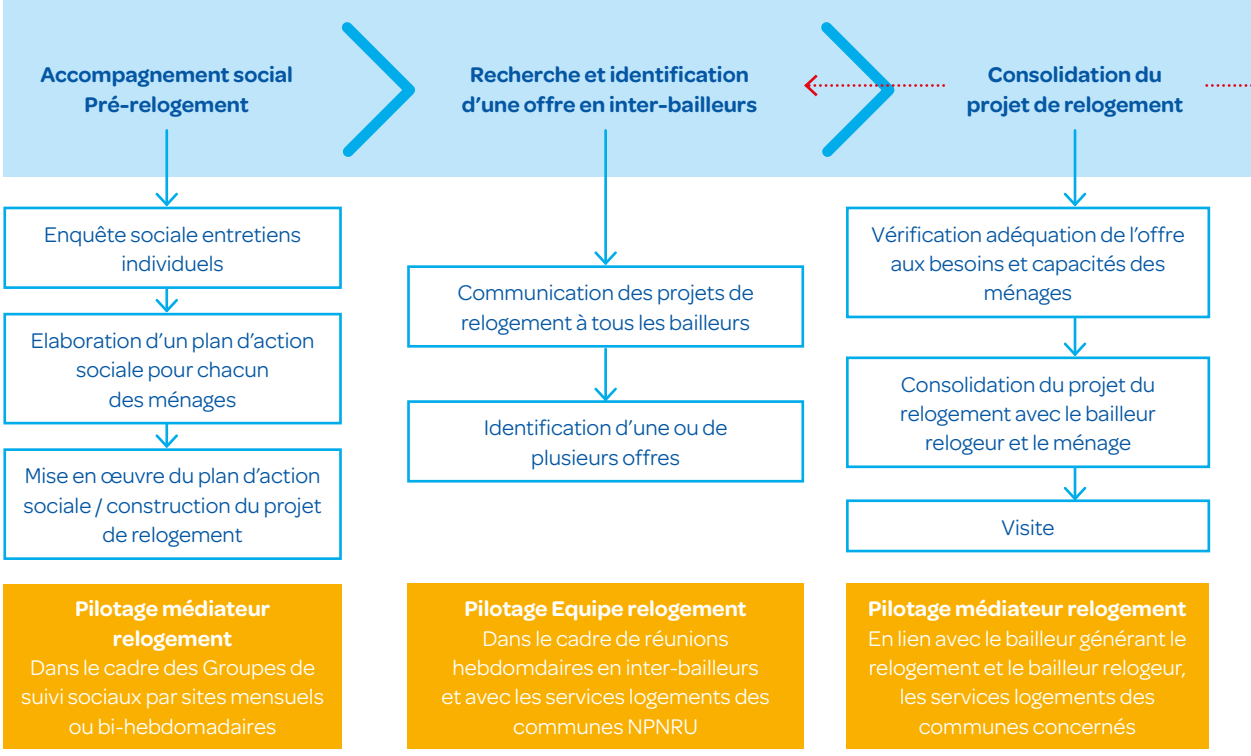
- → connaître votre situation familiale,
- → définir votre projet de relogement,
- → vous proposer un logement en adéquation avec vos souhaits et votre situation financière,
- → vous aider lors de la visite du logement proposé,
- → vous accompagner dans vos démarches liées à votre déménagement.

FICHE PROJET

Communauté urbaine de Dunkerque

Accompagner les ménages avec des médiateurs « relogement » et encadrer la maîtrise du reste à vivre par les références définies à l'échelle régionale

Communauté urbaine de Dunkerque
- 21 communes, plus de 200 000 habitants, 32 % de logements sociaux
- 4 projets NPNRU : 2 d'intérêt national et 2 d'intérêt régional
- Plus de 1100 démolitions programmées pour les 4 projets soit 14 % du parc social en QPV et 4 % du parc social total



Des règles de maîtrise du reste à charge définies localement

Le principe général est celui de ne « dégrader la situation économique du ménage ».

Pour respecter cet engagement, deux critères sont mobilisés. Le taux d'effort pour lequel le seuil de 30 % est considéré comme un maximum. Le reste pour vivre qui soit s'établir au minimum à 6,50 €/personne et par jour. Le calcul du reste à vivre intègre le loyer et les charges, mais aussi les charges incompressibles : eau, énergie…

Ce seuil est le fruit d'un travail important réalisé à l'échelle régionale avec les services de l'État et concerté avec les collectivités locales.

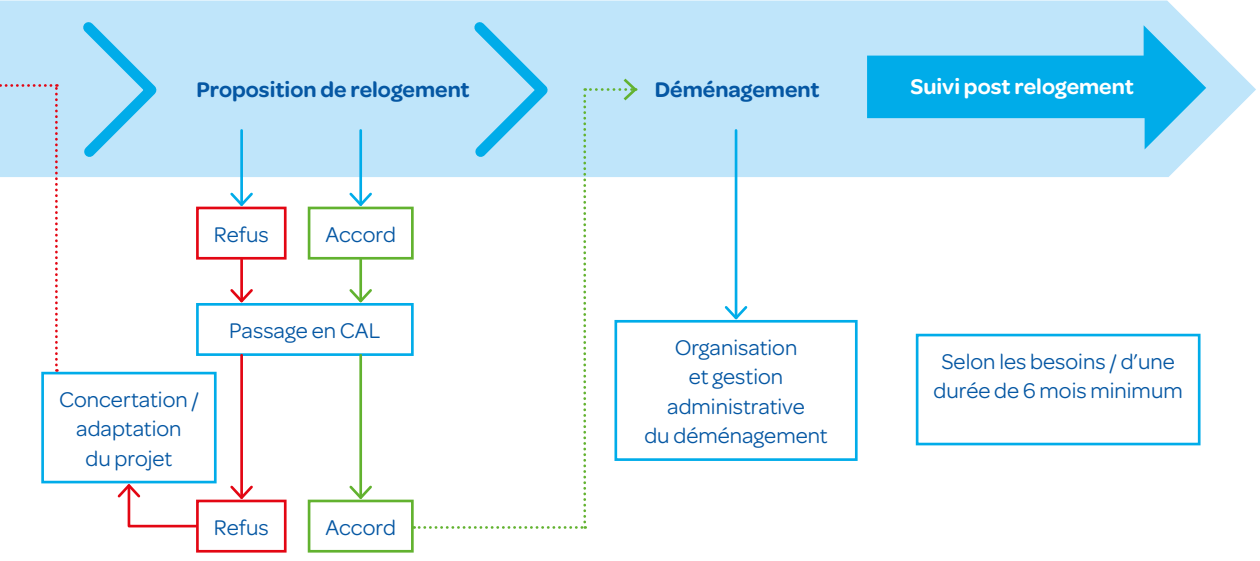
Il constitue une référence appliquée dans tous les PRU avec un suivi très attentif par les services de l'État des effets du relogement sur la situation économique des ménages.

Un accompagnement piloté par les collectivités : les médiateurs de relogement

Les bailleurs ont en charge la mobilisation de l'offre et le déménagement.
Les autres étapes du relogement sont réalisées par les « médiateurs relogement » portés par les collectivités.

Cette équipe est logée à la Communauté urbaine de Dunkerque et organisée à l'échelle de chaque ville et quartier. Elle assure un suivi du ménage tout au long du relogement : enquête sociale, communication, propositions de relogement, suivi post-relogement en tant que de besoin.

Le travail des médiateurs est assuré en étroite articulation avec le bailleur. Ils s'appuient également sur des partenariats avec les grands acteurs locaux en charge notamment de l'insertion, et de la santé (notamment en matière de santé mentale et de risques psychosociaux).



Médiateur relogement en lien avec bailleur relogeur
Validation en GSS
CALEOL souveraine
Suivi dans le cadre du CTR

Bailleur générant le relogement
En lien avec Médiateur relogement et le bailleur relogeur

Médiateur relogement, bailleur relogeur & Services sociaux de la commune d'accueil

→ Partager les objectifs locaux de qualité du relogement avec les acteurs en charge des attributions

La réforme des attributions a entraîné une évolution pour les relogements. Le passage en CAL n'était pas obligatoire pour les relogements issus du PNRU, alors que les relogements issus du NPNRU sont à présent présentés en CALEOL. Compte tenu de cette évolution, la sensibilisation des membres de la commission est nécessaire pour s'assurer de leur perception positive des parcours de mobilité associés au relogement et que le projet résidentiel élaboré avec le ménage ne sera pas remis en question.

Les objectifs locaux de qualité du relogement (cibles de relogements hors QPV et hors quartier) traduisent des trajectoires possibles pour les ménages et des bénéfices attendus pour le rééquilibrage de l'occupation sociale. Ils doivent être explicités aux membres de la CALEOL. De même, les référentiels mobilisés pour analyser les capacités financières des ménages à reloger (critères de maîtrise du taux d'effort, du reste à charge et du reste à vivre acceptables) doivent être partagés pour proposer une équité de traitement et ne pas compromettre des parcours de mobilité en dehors des QPV. Faute de partager les enjeux de mobilité et les critères de maîtrise du reste à charge, les membres des CALEOL pourraient être conduits à écarter un relogement hors QPV pour lui préférer un relogement en QPV.

Cette sensibilisation peut être également nécessaire pour entériner la possibilité de visites en amont des CALEOL ou de hiérarchisation des ménages à reloger dans le cadre de la cotation de la demande.

Le passage à la gestion en flux peut être mis à profit pour favoriser la contribution du relogement au rééquilibrage de l'occupation sociale, dans la mesure où il suppose de déterminer, en début d'année, le nombre de logements nécessaires pour les relogements dans le cadre des projets de renouvellement urbain, et les types de logements nécessaires (typologies, niveaux de loyer, localisation, etc.).

→ Élargir les acteurs mobilisés dans l'accompagnement du relogement

Si l'accompagnement des ménages à reloger relève essentiellement des acteurs en charge du relogement (MOUS interne ou externe) et de l'accompagnement social des ménages (département, CCAS, service social du bailleur, etc.), il peut être élargi aux acteurs de l'animation sociale et culturelle.

Ces derniers peuvent être des points d'appui pour aider les ménages dans leurs choix et favoriser leur mobilité en les informant sur le quartier où est envisagé leur relogement (ressources en équipements et services, etc.) voire en les accompagnant dans leur visite.

La maison du projet peut être un relais pour diffuser des informations sur le processus de relogement lié au projet de renouvellement urbain voire envisager des dispositifs d'accompagnement collectifs (visites de quartiers, groupes de parole sur le relogement, etc.) pour contribuer à orienter les ménages.

4.3 Piloter, suivre et évaluer la stratégie de relogement

La réforme des attributions positionne l'EPCI comme pilote des politiques d'attribution et de relogement. Cela ouvre une opportunité pour mettre en œuvre l'objectif de mixité sociale en donnant d'emblée aux relogements une dimension intercommunale.

L'enjeu du relogement dans la perspective du rééquilibrage territorial de l'occupation sociale requiert un pilotage et un suivi à l'échelle intercommunale, avec la mise en place :

→ d'instances permettant de s'assurer de la prise en compte des orientations et objectifs de qualité du relogement, dont les cibles ont été définies localement et inscrites dans la politique locale d'attribution (CIA) et dans la convention pluriannuelle de renouvellement urbain, voire de procéder à des ajustements dans le cours du projet de renouvellement urbain ;

→ **d'outils de suivi du relogement pour en assurer la traçabilité**, apprécier la trajectoire des résultats obtenus et envisager les ajustements opérationnels et mesures correctives en cas de déviation ;

→ **d'évaluations**, qui, si elles peuvent prendre appui sur le suivi du relogement, sont nécessaires pour appréhender plus largement ses effets sur la situation résidentielle des ménages, les pratiques professionnelles des acteurs et le rééquilibrage de l'occupation sociale.

S'assurer des objectifs de qualité des relogements

Piloter et suivre les relogements relève de différentes échelles territoriales :

→ **intercommunale au regard des objectifs locaux de relogement**, qui sont portés dans le document-cadre des attributions et la CIA. Dans le cas de plusieurs NPRU, l'échelle intercommunale est celle de la consolidation des suivis locaux et celle à laquelle le partenariat est conforté et où s'opèrent les régulations institutionnelles. La CIL est le cadre approprié pour intégrer la stratégie de relogement dans la politique d'attributions et de rééquilibrage territorial ;

→ **communale, voire d'un territoire plus important de plusieurs communes** lorsque l'EPCI comprend un nombre important de communes et de NPRU comme cela est le cas en Île-de-France et dans les grandes métropoles régionales. C'est à cette échelle que s'effectue le suivi de la mise en œuvre des relogements et des résultats obtenus au regard des objectifs ;

→ **le quartier en renouvellement urbain où se situe l'instance opérationnelle de mise en œuvre du relogement** et qui peut disposer d'objectifs et de cibles de relogement spécifiques, compte tenu de la spécificité de son contexte et des ménages à reloger.

Ces différentes échelles de pilotage et de suivi du relogement demandent une attention à l'architecture de sa gouvernance et à sa double articulation avec la politique d'attribution portée par la CIL et le projet de renouvellement urbain. Préciser la ou les instances qui vont suivre de façon régulière les objectifs de qualité des relogements et les cibles locales de rééquilibrage est également nécessaire.

FICHE PROJET

Métropole de Lyon

Piloter les relogements pour s'assurer de leur qualité et contribuer au rééquilibrage

Métropole de Lyon
- 59 communes, 37 QPV dont 14 en NPNRU et 29 quartiers de veille active
- 5 000 démolitions envisagées
- Perspective de 600 relogements par an auxquels s'ajoutent près de 400 requalifications lourdes nécessitant le relogement temporaire ou définitif des ménages qui y résident

Une convention-cadre qui définit des objectifs socles

La convention-cadre de renouvellement urbain à l'échelle métropolitaine décrit dans son article 6 les objectifs de relogement socles.

Ces objectifs de relogement, identiques sur tous les quartiers, pourront être revus dans la mise en œuvre des projets et des 14 conventions de quartier sur chaque site NPRU :

→ reloger 50 % de ménages en dehors des QPV et 20 % dans le parc social neuf ou conventionné de moins de 5 ans, ce taux ayant été établi de manière prudentielle sur la base du PNRU ;

→ maîtriser l'impact financier du relogement au travers d'une analyse croisée du taux d'effort et du reste à vivre. Un niveau d'alerte est fixé pour un taux d'effort supérieur à 30 % et un reste à vivre inférieur à 10 € par jour et par personne. Pour les ménages les plus fragiles, un suivi dans le temps est préconisé, avec engagement de réexaminer leur situation à 6 mois.

Un engagement des réservataires

Tous les réservataires contribuent à l'effort de relogement :
→ la Métropole, qui mobilise environ 30 % de son contingent dans le neuf et dans l'ancien ;
→ l'État, qui mobilise 25 % du contingent préfectoral pour le relogement dans le neuf sur les communes ayant un QPV et l'examine au cas par cas dans l'ancien ;
→ Action Logement Services qui s'engage à faire des propositions aux ménages éligibles.

Un groupe de travail « relogement ANRU » animé par ABC HLM

Un groupe de travail animé par ABC HLM[56] réunit les responsables du relogement chez les bailleurs, dans la perspective d'harmoniser les pratiques, d'échanger les informations sur le relogement, de faire un bilan au fil de l'eau et de faciliter les échanges sur les situations difficiles.

Une expérimentation de la location active y compris pour le relogement

Le parc de logement non réservé est priorisé pour la location active, dispositif expérimenté avec une dizaine de bailleurs volontaires. Si l'expérimentation n'a pas à ce stade vocation à reloger les ménages issus des NPRU, ceux-ci sont priorisés s'ils s'emparent du dispositif, via le site Bienvéo.fr et avec le fichier partagé. Deux bailleurs expérimentent plus largement

56. Association regroupant 29 organismes d'habitat social ayant leur siège dans le Rhône et la Métropole de Lyon.

l'élargissement de la location active pour les locataires à reloger dans le NPRU, selon un principe de « relogement actif » ou choisi. Les premiers constats montrent que des ménages avec lesquels les chargés de relogement avaient du mal à entrer en contact ou qui ne s'impliquaient pas dans leur relogement se sont mobilisés et ont pu prendre connaissance de l'offre disponible.

Un bilan plus large de l'impact de la location active sur le relogement sera réalisé courant 2020.

Une plateforme pour mutualiser l'offre

Un outil de consolidation à l'échelle de la métropole des besoins des ménages à reloger recense le premier souhait de chaque ménage par site. Il permet d'adapter au mieux aux besoins l'offre remise à disposition.

Une « plateforme de relogement » gérée par ABC HLM centralise l'information des logements disponibles dans le contingent État et métropole auprès des chargés de relogement, qui ont un délai d'une semaine pour positionner leurs candidats.

Sur la base de leurs retours, les candidats à reloger sont priorisés selon des critères multiples (échéance de l'opération, localisation du logement, urgence de la situation du ménage, bailleur relogeur, etc.).

Une harmonisation de l'évaluation post-relogement

Depuis mai 2019, la satisfaction des ménages est évaluée au travers de 5 questions communes pour harmoniser le suivi du relogement à l'échelle de la métropole :

→ Êtes-vous globalement satisfait de la qualité de l'information sur l'opération de relogement ?

→ Êtes-vous globalement satisfait de l'écoute et de la disponibilité du chargé de relogement ?

→ Aujourd'hui, êtes-vous satisfait du logement que vous avez obtenu ?

→ Globalement, êtes-vous mieux dans votre nouveau quartier que dans le précédent ?

→ Comment jugez-vous globalement votre relogement ?

FICHE PROJET

Grand Reims

S'assurer de la traduction opérationnelle des objectifs de rééquilibrage liés au relogement

Dans la perspective de reloger 50 % des ménages en dehors des quartiers en renouvellement urbain et en dehors des QPV, tout en évitant les secteurs sensibles, la stratégie de relogement définie dans la CIA du Grand Reims prévoit une plateforme de relogement inter-bailleurs et un process particulier d'analyse de toute proposition de relogement en QPV. Les bailleurs sollicitent l'EPCI avant tout passage en CAL et une commission particulière a été mise en place.

Lorsqu'un ménage indique un secteur hors QPV dans ses souhaits de relogement, c'est sur ce secteur qu'est réalisée la première proposition qui lui est faite, et ce, indépendamment de la position de ce secteur dans l'ordre de ses souhaits.

La gestion inter-bailleurs du relogement est mobilisée dans une logique de complémentarité de l'offre de façon à éviter un relogement sur site par défaut.

FICHE PROJET

Grenoble-Alpes Métropole

S'assurer de l'équité de traitement des ménages et suivre le cadre du relogement

Grenoble-Alpes Métropole (GAM)
NPNRU de la métropole

Un groupe de travail relogement à l'échelle de l'EPCI

Alors que les chargés de relogement sont recrutés par chacun des bailleurs concernés par des démolitions et qu'un référent a été nommé pour chaque bailleur et réservataire, GAM a mis en place un groupe de travail relogement.

Celui-ci a vocation à favoriser l'harmonisation des pratiques pour garantir une équité de traitement aux ménages relogés et suivre et rappeler en permanence le cadre de l'intervention du relogement : objectifs associés aux relogements ou objectifs d'équilibre et d'attribution posés dans la CIA.

Il vise par ailleurs à développer les partenariats inter-bailleurs et inter-réservataires.

Des remontées régulières vers des instances stratégiques

Le suivi du relogement fait l'objet d'une information régulière en direction du pilotage du NPNRU et de la CIL.

Tout en ne constituant qu'un nombre limité au regard des attributions annuelles sur chaque quartier en renouvellement urbain, GAM appréhende l'impact des relogements au regard des objectifs d'attribution, tout en ayant comme principe et priorité le respect du souhait exprimé par le ménage à reloger.

Rendre compte de la mise en œuvre pour suivre au plus près les objectifs

Le suivi du relogement s'organise à deux niveaux :
→ suivi de sa mise en œuvre opérationnelle : organisation du processus de chaque relogement, à partir d'informations à visée pratique et fonctionnelle ;
→ reporting et bilan : suivi des relogements dans leur ensemble, à l'échelle d'une opération, d'un projet de renouvellement urbain et du territoire intercommunal.
Le besoin de cette double fonction de suivi implique d'anticiper la façon dont l'outil opérationnel de mise en œuvre du relogement s'interface avec celui du reporting, afin d'éviter les doubles saisies.
L'outil RIME développé par l'USH pour le PNRU et adapté avec l'ANRU pour le NPNRU permet un suivi et reporting du relogement à l'échelle de l'opération. Il peut cohabiter avec des outils opérationnels spécifiques de mise en œuvre du relogement développés par les professionnels en charge du relogement. Le pilotage intercommunal de la stratégie de relogement nécessite la consolidation du suivi du relogement à l'échelle projet et EPCI.

Évaluer et capitaliser

Le suivi du relogement permet des bilans réguliers pour apprécier certains aspects des parcours résidentiels (relogement dans le parc social neuf, évolution des situations de sous ou suroccupation, décohabitation et accès à l'autonomie, maintien du statut de propriétaire occupant, etc.), de la mixité sociale (relogements hors site, hors QPV) et son impact financier pour le ménage. Ces éléments restent partiels et ne prennent pas en compte le point de vue des ménages relogés.

Dans cette perspective, des enquêtes de satisfaction peuvent être réalisées auprès des ménages relogés après une période conséquente d'installation dans leurs nouveaux logements, soit environ six mois ou un an après l'entrée dans les lieux. Centrée sur les résultats « immédiats » du relogement, l'appréciation du nouveau logement, voire sur le processus de relogement, cette enquête permet de compléter les données de suivi issues de RIME.

L'évaluation de l'impact du relogement est plus globale, plus approfondie et poursuit l'objectif d'apprécier :

→ l'utilité et l'efficacité des relogements au regard des impacts pour les ménages relogés (en intégrant, lorsque les sources et les moyens mis à disposition de l'évaluation le permettent, les ménages s'étant relogés par leurs propres moyens) ;
→ la cohérence entre les objectifs fixés et ce que les acteurs ont réussi à mettre en place en termes de mobilisation de l'offre ou d'accompagnement, ce point pouvant être complété par une approche de l'effectivité des actions d'accompagnement envisagées ;
→ la cohérence de la mise en œuvre du relogement avec les autres politiques publiques : politique d'attribution et de mobilité résidentielle, politique de l'habitat et construction neuve, politique de la ville, action sociale de proximité, etc.

L'évaluation prend appui sur des éléments quantitatifs de bilan, mais elle explore plus largement le point de vue et les pratiques des ménages et des acteurs. Les outils d'évaluation peuvent être divers, mais les enquêtes qualitatives sont privilégiées.

Champ d'intervention	Type d'intervention	Expériences
S'assurer du pilotage stratégique et opérationnel	Définition des instances adéquates et de leurs outils	→ Architecture de la gouvernance du relogement → Commission intercommunale et interbailleurs de relogement → Pré-CAL pour étudier toutes les demandes de relogement sur site ou en QPV → Liste des résidences dans lesquelles les relogements ne seront pas possibles
Rendre compte de sa mise en œuvre	Mettre en place les outils adaptés au suivi	→ Élaboration d'outils de suivi articulant monitoring et outil opérationnel
Évaluer les effets	Mise en place d'outils spécifiques	→ Enquête de satisfaction → Évaluation post-relogement

ANNEXES

Références bibliographiques

→ Ouvrages et articles

• Act Consultants, cf. Géo, « Les dynamiques sociales dans les projets de rénovation urbaine », Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU, avril 2011
• Aeberhardt R. , Rathelot R., Safi M., « Les difficultés scolaires et professionnelles des jeunes issus de l'immigration : effet de l'origine ou effets géographiques ? », *Population* 2015/3 (vol. 70)
• Allen B., Bonetti M., *L'Habiter, un impensé de la politique de la ville,* Éditions de l'Aube, 2018
• Behar D., « Quelles pistes nouvelles pour lutter contre la pauvreté dans les territoires ? », *Les Cahiers de l'IAU* n° 158 (« Et demain ? »), p. 161 à 162, juin 2011
• Brinbaum Y. et Guégnard C., « Effets du lieu de résidence en ZUS sur les parcours et le sentiment de discrimination des jeunes issus de l'immigration », Les documents de travail de l'IREDU, working papers Institut de Recherche sur l'Éducation : Sociologie et Économie de l'Éducation, 2015
• Bonetti M., « L'injonction paradoxale faite aux bailleurs sociaux de loger les plus démunis et de favoriser la mixité sociale », in Jaillet M.-C., Perrin É., Ménard F. (dir.), *Diversité sociale, ségrégation urbaine, mixité,* Paris, éditions du PUCA, coll. « Recherche », 2008
• Centre d'analyse stratégique, « Des ghettos français : abus de langage ou réalité ? », note d'analyse, n° 178, juillet 2010
• Chombart de Lauwe P.-H., *Pour une sociologie des aspirations,* Denoël Gonthier, 1971
• Coing H., *Rénovation urbaine et changement social,* Les Éditions ouvrières, 1966
• Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU, « Politiques de peuplement et logement social, premiers effets de la rénovation urbaine », La Documentation française, 2013
• Chamboredon J.-C. et Lemaire M., « Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement », *Revue française de sociologie* XI, 1970
• Dujardin C., Goffette-Nagot F., « Neighborhood effects on unemployment ?: A test *à la* Altonji », *Regional Science and Urban Economics,* Elsevier, vol. 40(6), pp. 380-396, novembre 2010
• Dujardin C. et Goffette-Nagot F., « Neighborhood Effects, Public Housing and Unemployment in France », document de travail, n° 2005-05, GATE, 2005
• Goux D. et Maurin E., « Close Neighbours Matter: Neighbourhood Effects on Early Performance at School », *Economic Journal,* vol. 17, issue 523, pp. 1193-1215, 2007
• Guyon N., « Étude des effets de la rénovation urbaine sur l'évolution du bâti et du peuplement dans les quartiers ciblés entre 2004 et 2013 », Sciences-Po Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques et National University of Singapore, 2016
• Lagrange H., *Le Déni des cultures,* Seuil, 2010
• Lagrange H., *En terre étrangère : vies d'immigrés du Sahel en Val de Seine,* Seuil, 2013
• Lefebvre H., *Le Droit à la ville,* Paris, Anthropos, 1968
• Lelévrier C. (dossier réalisé par), « Les Mixités sociales », *Problèmes politiques et sociaux,* n° 929, octobre 2006
• Lelévrier C., « La mixité sociale et les politiques urbaines », Dossier : « Pourquoi les villes sont-elles en crises ? », *Passages* n° 109-110, pp. 29-32, mai-juin 2001
• Lelévrier C., « Politique de la ville et regroupements d'immigrés », *Raison Présente* 151(1):41-54, janvier 2004
• Fitoussi J.C., Eloi L., Maurice J., *Ségrégation urbaine et intégration sociale,* La Documentation française, 2004
• Observatoire National de la Politique de la Ville, « Discriminations dans des domaines autres que l'accès à l'emploi ou au logement : importantes pour les habitants des quartiers prioritaires », rapport 2018 annuel, Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (CGET), Mars 2018
• Pan Ké Shon J.-L., « La ségrégation des immigrés en France : état des lieux », *Population et Société,* n° 477, avril 2011
• Pan Ké Shon J.-L., « Ségrégation ethnique et ségrégation sociale en quartiers sensibles. L'apport des mobilités résidentielles », *Revue française de sociologie* 50, 2009
• Tanter A., Toubon J.-C., « Mixité sociale et politiques de peuplement : genèse de l'ethnicisation des opérations de réhabilitation », *Sociétés contemporaines* n° 33-34, pp. 59-86, 1999
• Vignal C., « Injonctions à la mobilité, arbitrages résidentiels et délocalisation de l'emploi », *Cahiers internationaux de sociologie,* vol. CVIII, janvier-juin 2005, pp. 101-117, 2005
• Vignal C., « Logiques professionnelles et logiques familiales : une articulation contrainte par la délocalisation de l'emploi », *Sociologie du Travail,* vol. 47, n° 2, 2005, pp. 153-169, 2005
• Vignal C., « Les espaces familiaux à l'épreuve de la délocalisation de l'emploi : ancrages et mobilités de salariés de l'industrie », *Espaces et sociétés,* n° 120-121, 2005, pp. 179-198, 2005
• Wilson W. J., *Les Oubliés de l'Amérique,* Desclée de Brouwer, 1987

Rapports, études et documents utiles

→ Rééquilibrage de l'occupation sociale et politiques d'attribution

• « L'accessibilité financière du parc social francilien hors QPV et hors ex-ZUS aux demandeurs du 1er quartile », Lettre des études de la DRIHL, juillet 2019
• Fiche-repères relative au document-cadre fixant les orientations d'attributions et à la Convention intercommunale d'attribution, DHUP, CGET, USH et ANRU, Novembre 2017
• « Orientations d'attribution et convention d'équilibre territorial : contribution des organismes HLM au diagnostic de l'occupation et du fonctionnement du parc social et à l'analyse des enjeux de mixité », *Repères* n° 17, Les Cahiers de l'USH, avril 2016
• « Soutenabilité financière d'une basse de loyers pour un nombre significatif de logements sociaux situés hors quartiers prioritaires de la politique de la ville, simulations globales et études de cas », ANCOLS, décembre 2016
• « Renouvellement urbain, attributions dans le parc social et politiques d'équilibre entre les territoires », ANRU, 2014

→ Relogement

• « Évaluation des effets du relogement du PNRU sur la trajectoire résidentielle des ménages », CGET-ONPV, avril 2020
• « Le relogement dans les projets de renouvellement urbain, guide à l'attention des porteurs de projet, des maîtres d'ouvrage et des DDT(M) », ANRU, novembre 2019
• « Relogement et renouvellement urbain », *Repères* n° 48, Les Cahiers de l'USH, mars 2018
• « Construire les stratégies de relogement dans le NPNRU, repères méthodologiques franciliens », Les Cahiers de l'AORIF, novembre 2017
• « Relogement et rénovation urbaine, les aspects juridiques du relogement dans les opérations de démolition », n° 99 bis, Les Cahiers de l'USH, décembre 2010
• « Gestion d'un immeuble voué à la démolition : préparer et accompagner le projet », Les Collections d'Actualité habitat n° 94, juin 2005

→ Stratégie habitat

• « Reconstitution des logements locatifs sociaux démolis, les points clé de l'appréciation et de suivi des projets de renouvellement urbain en matière de stratégie habitat », ANRU, octobre 2019
• « Diversification de l'habitat dans les quartiers prioritaires, les points clé de l'appréciation et de suivi des projets de renouvellement urbain en matière de stratégie habitat », ANRU, octobre 2019

Liste des encarts sur des éclairages de notions, méthodes et aspects réglementaires

• La mixité sociale : une visée continue entre PNRU et NPNRU, régulièrement questionnée et réaffirmée p. 17
• L'approche globale et intégrée des projets de renouvellement urbain : les dimensions à articuler p. 22
• Du PNRU au NPNRU : des évolutions significatives pour la stratégie habitat p. 28
• Les facteurs contribuant à déterminer la fonction résidentielle actuelle du quartier p. 33
• « Marché tendu » et « marché détendu » : une opposition schématique, des notions à préciser p. 35
• Le PPGDID : un cadre sur lequel s'appuyer pour caractériser l'offre d'habitat p. 38
• Le « profil social » du quartier p. 42
• Concentration de ménages pauvres : identifier les facteurs explicatifs pour calibrer les types d'intervention p. 43
• La gestion en flux des réservations de logements locatifs sociaux et la cotation de la demande : impact pour les projets de renouvellement urbain p. 48
• Les effets attendus du PRU sur l'évolution de l'occupation sociale du quartier au regard de sa vocation p. 52
• Les volets d'actions pour repositionner le quartier en NPNRU et agir sur l'occupation sociale p. 55
• Actions sur l'offre / actions sur les attributions : les deux volets de la stratégie habitat du NPNRU Le balancier de la stratégie habitat du NPNRU p. 60
• Élaborer et mettre en œuvre une stratégie d'attribution contribuant au rééquilibrage de l'occupation sociale p. 66
• Bilan national : attributions aux demandeurs du 1er quartile hors QPV et aux demandeurs des 2e, 3e et 4e quartiles en QPV p. 67
• Exemple d'analyse des seuils en quartiles en Île-de-France p. 68
• Critères de ressources : seuil de pauvreté et plafonds HLM p. 69
• Les leviers d'intervention de la stratégie attributions p. 78
• Élaborer et mettre en œuvre une stratégie de relogement contribuant à la mixité sociale p. 111
• Le plan de relogement : rapprochement entre besoins et souhaits des ménages et offre mobilisable pour le relogement p. 114
• Les leviers d'actions pour élargir les parcours et les souhaits des ménages à reloger p. 121
• Relogement et modes d'habiter p. 122
• Clarification des notions de besoin et de souhait des ménages à reloger p. 124
• Évaluation des effets du relogement sur les trajectoires résidentielles p. 125

Liste des encarts de « retours d'expérience » de territoires

• Reims Métropole - Qualifier la situation des résidences : une approche statistique complétée par une appréciation qualitative p. 40
• Nantes Métropole - Élaborer des stratégies d'attributions territorialisées en QPV sur l'ensemble du parc de logements p. 45
• Clermont Métropole – Définir une vocation pour les quartiers en renouvellement urbain p. 53
• Rennes Métropole – Construire une stratégie globale et intégrée dans le NPRU pour rééquilibrer l'occupation sociale p. 56
• CA Limoges Métropole – Coordonner programmation habitat, renouvellement urbain et stratégie d'attributions p. 61
• CA Pau Béarn Pyrénées – Développer une approche intégrée pour changer le peuplement du quartier p. 63
• Nantes Métropole - Piloter la stratégie d'attribution en QPV avec un objectif d'attribution adapté p. 71
• Rennes Métropole – Expérimenter le loyer unique pour garantir l'égalité d'accès au logement et contribuer au rééquilibrage de l'occupation sociale p. 73
• CA Pau Béarn Pyrénées – Engager une trajectoire de déspécialisation p. 75
• Valenciennes Métropole - Mettre en œuvre une politique de rééquilibrage des attributions par étapes p. 76
• Plaine Commune – Assortir les objectifs d'attribution de projets d'actions à l'échelle de la résidence p. 79
• CA Creil Sud Oise - Construire une stratégie de peuplement intégrant les orientations des NPRU et des programmes de réhabilitation p. 82
• Brest Métropole - Construire une stratégie de réhabilitation différenciée dans le projet de renouvellement urbain pour rééquilibrer l'occupation sociale des quartiers p. 84
• CA de Châlons-en-Champagne – Créer les conditions pour attirer des publics cibles en QPV p. 87
• CA Pau Béarn Pyrénées – Engager des logements « suradaptés » pour des personnes vieillissantes dans le NPRU p. 88
• Rennes Métropole – Développer une stratégie patrimoniale ciblée dans les QPV en NPNRU : l'intervention globale de restructuration des tours du secteur Gros Chêne à Maurepas p. 89
• CA du Pays basque – Articuler requalification de l'offre et objectifs d'attribution p. 91
• Grenoble-Alpes Métropole – Développer une démarche de commercialisation renforcée p. 95
• Nantes Métropole - Piloter le rééquilibrage de l'occupation sociale en expérimentant la « location voulue » p. 98
• Rennes Métropole - Expérimenter la « location active » dans les QPV pour rééquilibrer l'occupation sociale et ouvrir les choix résidentiels des ménages p. 99
• AORIF - Contribuer à l'analyse des capacités économiques des demandeurs de logements sociaux p. 102
• URHLM Hauts-de-France - Contribuer aux politiques intercommunales d'attributions au travers de la priorisation des demandeurs p. 104
• CA Pau Pyrénées – Suivre l'évolution du peuplement p. 107
• CU du Grand Poitiers – Mettre en place une organisation et des outils pour suivre évaluer la stratégie d'attribution p. 108
• Métropole Européenne de Lille - Définir une stratégie de relogement, s'organiser et accompagner la mobilité p. 115
• Est Ensemble – Concilier ouverture des parcours, souhaits des ménages et mixité sociale p. 117
• Grand Paris Seine et Oise (GPS&O) – Intégrer la stratégie de relogement dans la politique d'attribution p. 119
• Nanterre – Expérimenter le relogement « choisi » dans le cadre d'une opération de relogement p. 127
• GPS&O – Encadrer la maîtrise du reste à charge selon la situation du ménage et élargir ses perspectives résidentielles p. 129
• Cap Excellence – Renforcer la cohésion sociale en vue de l'installation dans de nouvelles résidences p. 132
• Grand Besançon – Mettre le relogement au service de la mixité sociale et informer en continu sur le parc disponible p. 134
• Aix-Marseille-Provence Métropole – Mutualiser l'offre pour le relogement : la plateforme relogement p. 138
• Grand Avignon - Mutualiser l'offre et ouvrir les parcours : la MOUS ensemblière p. 140
• Clermont Métropole - Renforcer les compétences pour intégrer la mobilité dans l'accompagnement du relogement p. 143
• Communauté urbaine de Dunkerque – Accompagner les ménages avec des médiateurs « relogement » et encadrer la maîtrise du reste à vivre par les références définies à l'échelle régionale p. 144
• Métropole de Lyon - Piloter les relogements pour s'assurer de leur qualité et contribuer au rééquilibrage p. 148
• Grand Reims - S'assurer de la traduction opérationnelle des objectifs de rééquilibrage liés au relogement p. 150
• Grenoble-Alpes Métropole - S'assurer de l'équité de traitement des ménages et suivre le cadre du relogement p. 151

Compléments bibliographiques

• Les points clé d'une stratégie d'attribution pour les projets du NPNRU p. 159
• Les points clé d'une stratégie de relogement pour les projets du NPNRU p. 161
• Les principes d'intervention du NPNRU en marché « détendu » p. 163
• Les principes d'intervention du NPNRU en marché « tendu » p. 165
• Aborder la question des loyers pour rééquilibrer l'occupation sociale p. 167
• L'accessibilité financière du parc social francilien hors QPV et hors ex-ZUS aux demandeurs du 1er quartile, DRIHL Île-de-France, 2019 p. 172
• Étude des coûts locatifs des logements des organismes d'HLM et SEM au regard des ressources des locataires en France métropolitaine, ANCOLS, 2019 p. 174
• Analyse des facteurs et des pratiques de discriminations dans le traitement des demandes de logements sociaux à La CAMY, Nevers, Paris, Plaine Commune et Rennes Métropole, Lab'URBA, juin 2015 p. 175
• Note du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, avril 2012 p. 177

1. Les points clé d'une stratégie d'attribution pour les projets du NPNRU

La stratégie d'attribution étant un critère d'appréciation de la qualité des projets, le document-cadre de la CIL et la Convention intercommunale d'attribution (CIA) sont annexés à la convention pluriannuelle de renouvellement urbain et la stratégie attribution est décrite dans son article 6. Les objectifs pour la stratégie d'attribution des projets du NPNRU sont les suivants :

1/ Définir des objectifs d'attribution sur les quartiers en NPNRU ambitieux, réalistes et cohérents avec les orientations du projet, notamment la stratégie habitat

La **cible d'attributions aux demandeurs des 2e, 3e et 4e quartiles proposée par le porteur de projet dans le quartier en NPNRU** constitue l'objectif réglementaire prévu par les lois relative à l'égalité et à la citoyenneté et ELAN. Cette cible doit traduire une progression à la fois ambitieuse par rapport à la situation initiale de l'occupation sociale du quartier et réaliste compte tenu de la temporalité et des interventions du projet. L'occupation sociale initiale doit être caractérisée pour apprécier l'ambition et le réalisme de la cible fixée.

Le porteur de projet peut aussi fixer des objectifs complémentaires d'attribution, traduisant une attention à l'arrivée dans le quartier d'autres types de ménages (par exemple des ménages en situation d'emploi) ou au rééquilibrage des profils des attributaires (en termes d'âge, de composition et de situation familiale etc.).
D'autres points de vigilance sont également soulignés pour la définition de l'objectif d'attribution sur un QPV en renouvellement urbain :
→ **adaptation** (cible pour les ménages des 2e, 3e et 4e quartiles) entre les QPV présents à l'échelle intercommunale ;
→ **modulation en fonction du contexte et du potentiel de rééquilibrage des QPV**, qui dépend notamment de l'ampleur du projet de renouvellement urbain ;
→ **territorialisation à l'échelle infra-quartier** pour tenir compte du projet de renouvellement urbain : l'objectif d'attribution peut être défini globalement à l'échelle du quartier ou modulé selon ses sous-ensembles résidentiels, afin de le mettre en cohérence avec les orientations du projet et les interventions sur l'offre d'habitat (réhabilitations, diversification, reconstitution etc.).

2/ Mettre en place des leviers pour atteindre les objectifs d'attribution en QPV

Les leviers pour mettre en œuvre le rééquilibrage de l'occupation sociale et atteindre les objectifs d'attribution sur les QPV en NPNRU doivent être à la fois réalistes et pertinents.

Ils peuvent concerner :
→ **la programmation d'interventions sur l'offre de logement**s (parc existant, offre nouvelle etc.) susceptible d'accueillir de nouveaux profils de ménages, au travers de vocations, typologies, statuts, niveaux de loyers et services et formes d'occupation nouvelles (colocation, colocation solidaire, résidences intergénérationnelles etc.), etc.
→ **la gestion de la demande** : prospection active de candidats, information et accompagnement des demandeurs, etc.
→ **la gestion des droits de réservation** : contreparties en droits de réservation de logements locatifs sociaux à Action Logement, mobilisables dans le quartier concerné par le projet ;
→ **la gestion des attributions et la commercialisation des logements**, pour lesquelles la réglementation offre des marges d'évolution, pistes d'expérimentation et d'innovation : location active, dérogation de typologies, modulation de loyer, actions commerciales, accompagnement des visites de logement, impact de la gestion en flux à travailler collectivement etc.
→ **la coordination inter-réservataires et inter-bailleurs** avant désignation des candidats pour examiner collégialement les situations avant passage en commission d'attribution de logement ;
→ **l'accompagnement individuel / collectif des nouveaux entrants et des locataires en place :** appropriation du quartier, de l'immeuble, du logement et du statut d'occupation, fidélisation, etc.

3/ Préciser les conditions de mise en œuvre de l'objectif d'attribution hors QPV

L'objectif de 25 % d'attributions aux demandeurs du 1er quartile et aux ménages relogés dans le cadre des opérations de renouvellement urbain et de requalification de copropriétés dégradées vise à **limiter la concentration de ménages précaires dans les QPV**. Il apporte des **perspectives de mobilité résidentielle aux ménages relogés** dans le cadre d'opérations contractualisées avec l'ANRU.

Les leviers identifiés par le porteur de projet pour atteindre l'objectif d'attributions hors QPV contribuent au rééquilibrage de l'occupation sociale à l'échelle intercommunale, et dans les QPV en renouvellement urbain. Ils peuvent concerner :

→ le repérage de l'offre locative sociale abordable aux demandeurs du 1er quartile et aux ménages relogés hors QPV ;

→ la programmation d'une offre locative sociale abordable dans le cadre du développement et de la reconstitution de l'offre liée au projet ;

→ la programmation d'une indemnité de minoration de loyer pour favoriser l'accès des ménages relogés au parc locatif social neuf ou mis en location dans le parc social pour la première fois depuis moins de 5 ans situé en dehors des QPV ;

→ la mise en place de modulation des loyers dans le cadre des CUS, etc.

4/ Organiser les modalités de pilotage, de suivi et évaluation de la stratégie d'attribution

La structuration des modalités de pilotage, de suivi et évaluation de la stratégie d'attribution est essentielle pour la mise en œuvre du rééquilibrage de l'occupation sociale. Elle relève de plusieurs actions :

→ mise en place de comités de pilotage et technique, articulés à la CIL et aux instances de pilotage du NPNRU ;

→ désignation d'un référent / chef de projet en charge de l'animation de ces instances et du suivi de l'atteinte des objectifs d'attributions ;

→ prise en compte des objectifs d'attribution dans les processus de désignation des candidats et de commercialisation chez les bailleurs sociaux et dans les CALEOL ;

→ suivi partagé de l'évolution de l'occupation sociale sur les quartiers en NPNRU et leurs sous-ensembles résidentiels, pour mesurer l'atteinte des objectifs, l'efficacité des actions conduites et identifier des actions correctives le cas échéant.

2. Les points clé d'une stratégie de relogement pour les projets du NPNRU

Compte tenu de son ambition pour la qualité du relogement, les attendus de l'ANRU pour la stratégie de relogement des projets du NPNRU sont les suivants :

1/ Élaborer et piloter une stratégie de relogement à l'échelle intercommunale, qui passe par :

1. La mobilisation de l'ensemble des acteurs présents à cette échelle :

→ l'EPCI, porteur du projet de RU, mis en responsabilité d'élaborer et de mettre en œuvre la stratégie de relogement ;
→ les bailleurs et réservataires de logements locatifs sociaux présents à l'échelle intercommunale, dont Action Logement, qu'ils soient maîtres d'ouvrage d'opérations générant du relogement ou non ;
→ la DDT et la DDCS, qui accompagnent l'EPCI dans l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie de relogement, au travers de la mobilisation des différents acteurs et du contingent préfectoral ;
→ les structures en charge de l'accompagnement au logement et social des ménages (fragilités sanitaires, administratives, etc.) ;
→ les représentants des habitants impliqués dans le projet de renouvellement urbain (conseils citoyens, amicales de locataires, etc.).

2. La prise en compte de l'ensemble des opérations contractualisées avec l'ANRU et générant du relogement sur le parc social et privé à l'échelle intercommunale, quelle que soit leur nature (démolitions, réhabilitation, changement d'usage, etc.) et leur maître d'ouvrage (bailleur social, aménageur, etc.).

→ La prise en compte de l'ensemble de ces opérations permet d'apprécier les besoins prévisionnels de relogement (volume, typologie et localisation indicative, planning prévisionnel, fragilités spécifiques à prendre en compte, etc.).
→ Elle permet également d'assurer une équité de traitement et une cohérence de l'information et de l'accompagnement des ménages relogés à l'échelle du projet.

3. La mobilisation de l'ensemble de l'offre de logements à l'échelle intercommunale (parc existant, neuf, récemment conventionné, en développement) pour ouvrir les parcours de relogement.

→ À cet égard, le NPNRU dissocie la reconstitution de l'offre programmée dans le projet et le relogement, ce dernier étant susceptible de se faire dans l'ensemble du parc privé et locatif social présent à l'échelle intercommunale.
→ Le repérage de l'offre disponible pour le relogement doit être fait au plus tôt dans la mise en œuvre du projet. Elle s'apprécie à partir de la rotation sur le parc social et des niveaux de loyers.
→ Le rapprochement entre les besoins prévisionnels de relogement et l'offre mobilisable permet d'apprécier l'impact du relogement par rapport à l'ensemble des besoins de logement (DALO, prioritaires, primo-demandeurs, demandeurs de mutation).

4. La mise en place de modalités de pilotage, mise en œuvre, suivi et évaluation du relogement à l'échelle intercommunale,
dans le cadre des instances de pilotage et de suivi du projet et de la CIL et des modalités d'information, de concertation et d'accompagnement des ménages à l'échelle du projet de renouvellement urbain.

2/ Définir des objectifs locaux de qualité du relogement, intégrant une ambition nationale

L'ANRU définit la **qualité du relogement comme un parcours positif répondant aux besoins et aux souhaits du ménage**, notamment vers le parc social neuf ou mis en location pour la première fois dans le parc social depuis moins de 5 ans, avec une **maîtrise du reste à charge tenant compte de l'évolution de la typologie, surface et niveau de service du logement, contribuant à la mixité sociale et à l'insertion globale du ménage relogé**.

Compte tenu de son ambition pour la qualité du relogement, l'ANRU attend du porteur de projet et de ses partenaires :
→ Qu'ils fixent des cibles locales chiffrées sur 4 critères nationaux :

1. critères de maîtrise du reste à charge, qui doivent expliciter comment le porteur de projet et ses partenaires entendent encadrer la maîtrise du RAC pour les ménages relogés, notamment pour les ménages les plus fragiles ;
2. part de relogements dans le parc social neuf ou mis en location pour la première fois depuis moins de 5 ans ;
En fonction de cette cible, le porteur de projet fixe un volume de subvention d'indemnités minoration de loyer, qui est programmé dans le tableau financier de la convention pluriannuelle de renouvellement urbain ;
3. part de relogements hors QPV ;
4. part de relogements hors quartier en renouvellement urbain ;
Ces cibles locales peuvent être fixées à partir des cibles atteintes dans le PNRU contextualisées pour le NPNRU.

→ Qu'ils définissent des objectifs locaux complémentaires de qualité du relogement
Ces objectifs complémentaires peuvent concerner le rapprochement domicile / travail du ménage, l'évolution de son statut résidentiel ou de la typologie du logement, la décohabitation, l'accès à de nouveaux services et équipements résidentiels, l'accès à un patrimoine ancien ayant fait l'objet de requalification lourde, le rapprochement ou le maintien de réseaux sociaux importants pour la vie quotidienne du ménage, etc.

3/ Intégrer le relogement dans les politiques et processus d'attribution

L'intégration du relogement dans les processus d'attribution s'accompagne d'évolutions à mettre en place par le porteur de projet et ses partenaires :
→ enregistrement des ménages relogés dans le fichier SNE,
→ passage des ménages relogés en Commission d'attribution de logement.

Une vigilance est attendue concernant :
→ l'articulation entre ménages relogés et autres candidats au logement (DALO, publics prioritaires, primo-demandeurs, demandeurs de mutation) lors de la désignation des candidats et de l'attribution ;

→ la cohérence entre les objectifs de relogement et les objectifs d'attribution hors et en QPV, le relogement permettant d'amorcer un rééquilibrage de l'occupation sociale à l'échelle du quartier et intercommunale.

3. Les principes d'intervention du NPNRU en marché « détendu »

Caractérisation des marchés « détendus »

Le terme de « marché détendu » décrit une situation de déséquilibre entre la demande et l'offre en faveur de la première. L'inadéquation de la demande au regard de l'offre pouvant avoir plusieurs conséquences : ralentissement de la production, augmentation de la vacance, baisse des prix de l'immobilier. Elle se traduit aussi par des **taux de mobilité dans le parc social plus élevés, car la situation est propice à l'amélioration des parcours résidentiels pour les ménages les moins précaires** : les ménages ont davantage le choix pour se loger, au regard d'une offre plus accessible financièrement. Enfin, elle peut **renforcer les fonctions d'accueil social du parc locatif public**. En effet, dans un secteur de faible tension où les opportunités d'accès au logement sont nombreuses et à un coût maîtrisé, la proportion de ménages pouvant se loger dans le privé, et plus particulièrement pouvant accéder à la propriété est plus importante, resserrant par contrecoup la fonction du parc social sur un public majoritairement à faibles ressources et/ou en difficulté d'insertion sociale.

Les principes d'interventions des projets du NPNRU en « marchés détendus »

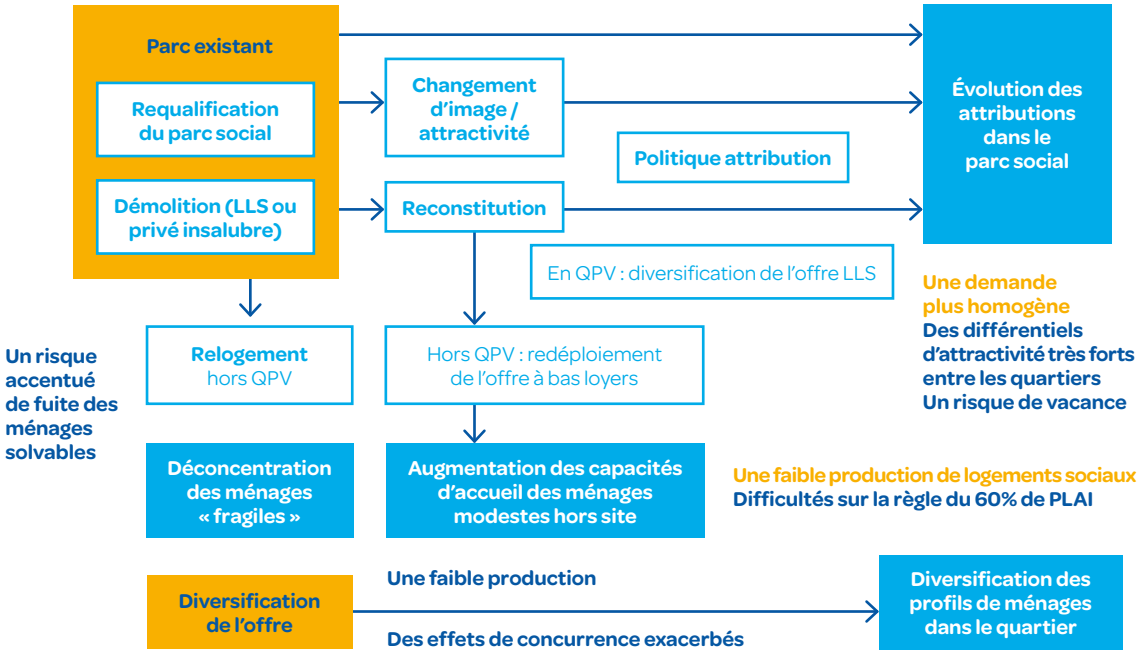
En ce qui concerne l'offre de logements, les projets de renouvellement urbain visent à déconcentrer l'offre de logements sociaux par des interventions qui supposent des démolitions, une reconstitution hors site et une diversification de l'offre dans les quartiers par la construction de programmes neufs d'accession ou de locatif libre ou intermédiaire. En marché peu tendu, si la démolition s'avère un objectif plus facile à partager qu'en marché tendu et qui peut contribuer à un resserrement nécessaire de l'offre, la mise en œuvre de la diversification paraît plus difficile en raison : de la forte concurrence entre les différents segments de l'offre neuve ou existante, du défaut d'intérêt des opérateurs immobiliers, de la moindre intensité de la demande, des possibilités d'accès au logement accrue des ménages et d'une capacité d'absorption limitée du marché de la production de logements.

Concernant les interventions sur les attributions et le relogement, le profil des demandeurs de logements sociaux est plus homogène et globalement plus fragile dans les marchés peu tendus. Les marges de manœuvre pour diversifier le profil des attributaires est donc plus réduit. Si la moindre intensité de la demande est une condition plus favorable à la mise en œuvre du relogement qu'en secteur tendu, les ménages sont plus nombreux à se reloger par eux-mêmes. Ces départs naturels concernent généralement les ménages les plus solvables du parc social.

Les enjeux de rééquilibrage existent dans ces territoires, dont il faut tenir compte, malgré des leviers plus contraints qu'en marché dit tendu. Le parc social y développe une vocation sociale plus marquée car les prix de l'immobilier permettent à une plus large frange de la population de se loger dans le parc privé. De ce fait, les indicateurs de ressources (notamment la part des ménages à faibles ressources) sont souvent insuffisants pour rendre compte des écarts entre les quartiers. En particulier, ils ne rendent pas bien compte de la part respective de deux populations : les personnes durablement éloignées de et dont les ressources sont constituées d'aides sociales, et les personnes en situation d'emploi mais avec de faibles salaires, les travailleurs pauvres. Cette distinction permet d'apprécier la diversité des situations des quartiers.

S'il est plus difficile de mettre en œuvre la diversification dans les secteurs peu tendus au regard de conditions de marché peu porteuses, il est rare que tous les besoins soient couverts par l'offre de logements existante. Il existe des demandes qui ne trouvent pas de produit adapté dans le parc existant et qui peuvent conduire à développer des produits de niche. La programmation de la diversification, souvent réduite quantitativement, peut, en s'appuyant sur les études menées dans la phase protocole, cibler des publics spécifiques. Cela implique de favoriser une approche selon des couples publics / produits.
La diversité des situations et la nécessité de construire des solutions adaptées suppose dans les territoires peu tendus plus qu'ailleurs de disposer d'un diagnostic fin tant sur le peuplement, que sur le marché et son fonctionnement et la connaissance des besoins des ménages (besoins couverts ou non par l'offre existante).

Volet Habitat du NPNRU en marchés « détendus »



4. Les principes d'intervention du NPNRU en marché « tendu »

Caractérisation des marchés « tendus »

Les marchés dits « tendus » correspondent à une **situation très typée, voire extrême, qui se caractérise par un fort déséquilibre entre offre et demande de logement**, la seconde étant excédentaire par rapport à la première. Ce déséquilibre offre/demande se traduit par des prix élevés de l'immobilier et des loyers du parc privé, des coûts élevés du foncier pesant sur les prix et la mobilisation du foncier, de faibles niveaux de vacance et de mobilité résidentielle (en particulier dans le parc social). **La situation de déséquilibre entre demande et offre de logements résulte de la conjugaison de plusieurs facteurs** : croissance démographique et économique, desserrement des ménages (baisse de la taille moyenne des ménages), insuffisance de la construction neuve au regard des besoins. **Les conséquences de cette situation sont multiples** : part élevée de ménages en situation de suroccupation, cohabitation contrainte (notamment retard dans l'accès à un logement autonome pour les jeunes), mobilités résidentielles empêchées ou retardées, coût du logement élevé pour les ménages, etc. À noter, l'impact de facteurs externes concernant les secteurs frontaliers.

Les principes d'interventions du NPNRU en marché « tendu »

Concernant l'offre, **un certain niveau de tension du marché est un facteur favorable à l'objectif de diversification**. Les opérations bénéficient en effet d'une certaine pression de la demande en logements accessibles, de la diversité des opérateurs et de leur concurrence, et des dispositifs de réduction de TVA qui permettent un différentiel de prix conséquent par rapport à la production ordinaire.

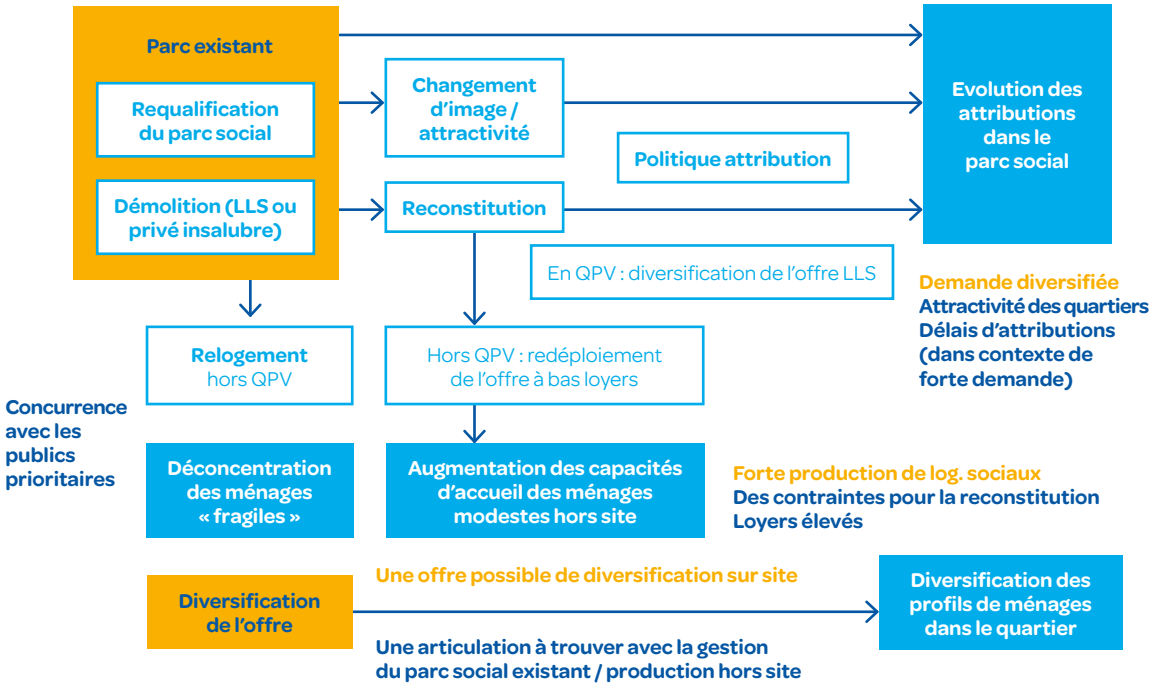
Pour autant, la mise en œuvre de la diversification suppose des démolitions dont l'acceptabilité sociale et la mise en œuvre opérationnelle peut se heurter dans certains territoires à la pénurie de logements sociaux et à la difficulté à reconstituer l'offre démolie L'articulation entre les interventions sur le parc social conservé (requalification, restructuration lourde) et les objectifs d'attributions est tout à fait essentielle.

Sur le plan des politiques d'attributions, les marchés tendus bénéficient d'une plus grande intensité et diversité de la demande en logements sociaux. C'est une condition favorable pour la mise en œuvre de politiques de rééquilibrage de l'occupation sociale.

Cette situation pèse lourdement dans la mise en œuvre du relogement, qui arbitre entre différents objectifs et besoins : ménages à reloger, ménages prioritaires, demandeurs de mutations, primo-demandeurs ordinaires etc. dans des contextes déjà marqués par la longueur des délais d'attribution et des files d'attente. La comptabilisation des ménages relogés avec les demandeurs du 1er quartile pour atteindre l'objectif de 25 % d'attributions hors QPV constitue une opportunité de rééquilibrage et d'ouverture du champ des possibles résidentiels pour les ménages. La mise en œuvre d'alternatives à l'accueil en QPV n'est pas toujours aisée à réaliser ; l'offre à bas loyers des QPV étant souvent nécessaire pour tenir les objectifs d'attributions aux ménages prioritaires.

Par ailleurs, si le marché est porteur, **les quartiers sont souvent situés dans des secteurs qui souffrent d'un déficit d'attractivité**. La taille des quartiers (souvent plusieurs milliers de logements), leur localisation, leurs composition et dynamiques sociales, les dysfonctionnements liés à la délinquance et l'insécurité sont autant de freins à la mise en œuvre d'une politique de renouvellement / diversification. C'est en général dans les quartiers situés dans les secteurs les plus favorisés que la rénovation urbaine obtient les résultats les plus probants, ce qui peut contribuer indirectement à accentuer les ségrégations internes à l'échelle de la métropole. Les interventions menées sur d'autres volets sont essentielles pour dépasser ces difficultés : transports, qualité urbaine, services, commerces, gestion et sûreté urbaines, etc.

Volet Habitat du NPNRU en marchés « tendus »



5. Aborder la question des loyers pour rééquilibrer l'occupation sociale

Origine et conséquences de la fixation des loyers dans le parc social

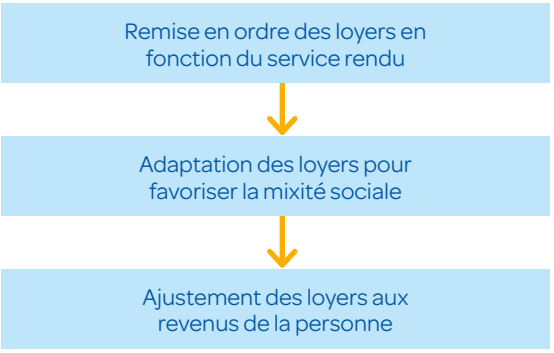
Dans le secteur HLM, le niveau de loyer des logements est réglementé et dépend du financement initial utilisé[57]. Les prêts HLM et les aides publiques à la construction de logements sociaux ayant évolué dans le temps, les loyers varient donc selon l'époque de construction des logements, indépendamment de leur localisation[58] et de leur qualité.

Les écarts de loyer entre des logements de même typologie sont conséquents (illustration : le loyer mensuel moyen d'un HLMO est de 5,50€ le m², à comparer à 7,03€ le m² pour un PLUS selon RPLS 2014), ce qui a des effets sur l'occupation du parc social. C'est un frein à la mobilité des ménages qui bénéficient d'un produit qualitatif, bien localisé et avec un bas loyer. Cela génère surtout des situations de ségrégation au sein même du parc HLM : les ménages les plus modestes étant prioritairement accueillis dans les immeubles les moins chers (loyers pouvant être couverts par l'APL[59]), à savoir principalement des immeubles construits avant 1977 qui sont concentrés dans les grands quartiers d'habitat social.

Des possibilités d'évolution des loyers encadrées par la législation

Ces constats partagés sur les loyers du parc social et sur leurs effets ont conduit à des **propositions législatives visant à agir sur la répartition des loyers**, depuis la loi relative aux libertés et responsabilités locales de 2004. Les objectifs ont cependant évolué dans le temps : d'une adaptation des loyers au service rendu à l'ajustement aux revenus des locataires.

Évolution des objectifs des dispositions réglementaires concernant les loyers hlm



→ Après de premières expérimentations lancées dès 1997, la loi relative aux Libertés et Responsabilités Locales de 2004 a instauré les conventions globales de patrimoine visant une remise en ordre des loyers en fonction du service rendu, et non plus en fonction du financement initial, à masse globale constante. Cette disposition restait toutefois facultative.

→ La **loi MOLLE de 2009** a substitué les **conventions d'utilité sociale** (CUS) aux conventions globales de patrimoine. Projet d'entreprise définissant la stratégie patrimoniale et sociale des organismes, la CUS est obligatoire. L'organisme doit établir un classement de son patrimoine lui permettant de définir sa politique de tarification, en fonction de la qualité du service rendu. La **« remise en ordre des loyers maximaux »** (ROLM) n'était pas obligatoire pour les premières CUS mais il était prévu qu'elle le soit pour son renouvellement. Peu d'organismes se sont saisis de cette disposition (moins de 10 % d'entre eux auraient mené à terme une remise en ordre des loyers dans le cadre du conventionnement global ou de la première génération de CUS)[60]. Les éléments de bilan existant de ce qu'on peut considérer comme des

57. À chaque prêt correspond un niveau loyer plafond fixé au m² de surface utile (correspondant à la surface du logement et la moitié de la surface des annexes).
58. Depuis 1978, un zonage est toutefois utilisé pour la fixation des loyers plafonds. Le zonage actuel distingue : la zone 1 bis (Paris et communes limitrophes), la zone 1 (agglomération parisienne et communes des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, zones d'urbanisation et villes nouvelles d'Île-de-France), la zone 2 (autres communes d'Île-de-France et agglomérations de plus de 100 000 habitants, quelques autres zones tendues et DOM), et la zone 3 (reste du territoire métropolitain).
59. Le calcul de l'APL intègre un montant de loyer plafond. Le supplément n'est pas pris en compte et reste donc à la charge du locataire.
60. « Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés », rapport de la Cour des comptes, février 2017

expérimentations relèvent, outre la complexité de ces démarches, des modalités de remise en ordre des loyers différentes selon les organismes, avec des résultats plus ou moins importants en termes de mixité sociale[61].

→ **La loi Égalité et Citoyenneté de 2017 a changé la donne**. Outre le changement de calendrier des nouvelles CUS (avec une prorogation des CUS 1re génération et une date butoir de signature des nouvelles CUS fixée au 30 juin 2019), la **Nouvelle politique des loyers (NPL) se substitue à la ROLM** et poursuit de nouveaux objectifs : elle vise à moduler les loyers pour favoriser le rééquilibrage du peuplement dans le parc social. Ces adaptations se font toujours à masse constante et les changements de loyers s'opèrent à la relocation. La NPL reste optionnelle.

→ **La loi ELAN de 2018**[62] qui intègre une **disposition concernant les loyers** marque un nouveau changement. Afin de faciliter l'accès au parc social des plus modestes pour contribuer au Plan Logement d'abord et à l'objectif de mixité sociale, elle prévoit la **possibilité, pour les bailleurs volontaires, de mener à titre expérimental et pour une durée de cinq ans une politique des loyers dérogatoire pour permettre l'accès au parc social des ménages les plus modestes**. Concrètement, les bailleurs ont la possibilité de baisser les loyers des ménages entrants ayant des ressources inférieures à 80 % du plafond PLAI (loyers devant être inférieurs aux plafonds APL) ou aux locataires bénéficiant d'une mutation pour sous-occupation ou quittant un logement adapté. Pour compenser, ils ont la possibilité d'appliquer à certains ménages entrants des loyers plus élevés, dans la limite des loyers plafonds PLS. Au terme de l'expérimentation, l'équilibre entre minorations et majorations de loyers devra toutefois être atteint.

La question des loyers est (re)posée quasi systématiquement à l'occasion de l'élaboration des politiques intercommunales d'attribution. En effet, la structure du parc social est identifiée comme un des facteurs explicatifs de la concentration des ménages les plus fragiles dans certains ensembles immobiliers et comme un empêchement à l'atteinte des objectifs de mixité sociale, plus particulièrement à l'atteinte de l'objectif de 25 % des attributions à des ménages du 1er quartile hors QPV faute d'offre « à bas loyers » suffisante.

Des études nationales ou régionales sur l'accessibilité économique du parc social

Pour éclairer la question de l'impact des loyers sur l'accessibilité économique du parc social aux ménages les plus modestes, des études ont été réalisées à différentes échelles[63].

→ À l'échelle nationale, une **étude de 2012 du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées**, réalisée à partir des données du fichier RPLS, indiquait que 39 % des logements sociaux avaient des niveaux de loyers supérieurs aux plafonds APL et étaient donc peu adaptés aux plus modestes. L'étude relevait le lien entre le niveau des loyers et le type de financement des logements, et donc l'époque de construction, expliquant les inégalités dans la répartition territoriale de l'offre à bas loyers.

→ Plus récente, une **étude de l'ANCOLS[64] réalisée à partir des données RPLS 2014** révélait que 72 % des logements hors QPV, tous financements confondus, avaient des loyers inférieurs aux plafonds maximum de zone du PLAI et près d'1 sur 2 (49 %) à 75 % de ce loyer maximum, mais que ces logements n'étaient pas tous ciblés sur l'accueil des plus modestes. En prenant en compte la rotation annuelle, elle démontrait ainsi que l'objectif de réserver 25 % des attributions aux ménages les plus modestes (relevant du 1er quartile) était « théoriquement » atteignable en conservant les loyers existants.

→ À l'échelle de l'Île-de-France, une **étude de la DRIHL réalisée en 2019 visait aussi à évaluer l'accessibilité du parc social francilien hors QPV**

61. « La Convention d'utilité sociale : outil efficace ou labyrinthe administratif ? », Bernard Coloos, janvier 2019
62. Ordonnance du 15 mai 2019 relative à l'expérimentation d'une politique des loyers prenant mieux en compte la capacité financière des ménages nouveaux entrants du parc social
63. Voir les fiches de synthèses de ces études ci-après
64. Rapport d'étude : « Soutenabilité financière d'une baisse de loyers pour un nombre significatif de logements sociaux situés hors quartiers prioritaires de la politique de la ville », 2016

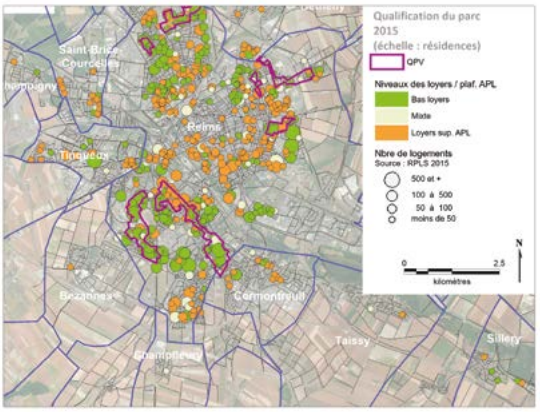
(et ex-ZUS) aux demandeurs les plus modestes, c'est-à-dire relevant du 1er quartile. La méthode a consisté à estimer le loyer et les charges maximales abordables pour ces ménages (en retenant une hypothèse de taux d'effort maximum et d'un reste pour vivre journalier minimum), puis à confronter ces données à la structure du parc social francilien. Selon cette étude, avec une occupation optimale des logements[65], 77 % des logements localisés hors QPV et ex-ZUS seraient « théoriquement » accessibles aux ménages du 1er quartile de revenus (entre 61 % et 85 % selon les indicateurs de taux d'effort et reste pour vivre retenus)[66].

Les résultats de ces études donnent lieu à débat, d'une part au regard des hypothèses retenues pour identifier le parc économiquement accessible (intégration des charges, critères d'accès, prise en compte des éventuels écarts de rotation par segment de parc), et d'autre part parce que la seule question du coût du logement n'est pas suffisante pour apprécier l'accessibilité du parc social aux demandeurs du 1er quartile étant donné l'hétérogénéité de leurs situations : quid de la localisation, de la typologie des logements ? Ces travaux démontrent toutefois que le **parc accessible économiquement aux plus modestes est conséquent** et avancent l'idée que l'atteinte des objectifs de la LEC serait moins une question d'offre adaptée que celle d'une **mobilisation de cette offre pour accueillir les plus modestes et d'évolution des pratiques d'attribution**, avec toutefois un point de vigilance concernant les secteurs fragiles en QPV mais aussi hors QPV. Compte tenu de cette accessibilité théorique, elles montrent également l'enjeu d'un travail fin des bailleurs avec les réservataires sur leurs pratiques d'orientation et de prise en compte des plus modestes au sein du parc social.

Des études sur l'accessibilité économique du parc social à l'échelle intercommunale

À l'échelle des territoires, dans le cadre de leurs travaux d'élaboration des documents cadres de la CIL et CIA, les EPCI ont aussi conduit des études sur les loyers afin d'évaluer la faisabilité des objectifs d'attributions. Ces études, qui retiennent des indicateurs différents pour évaluer l'accessibilité économique de l'offre de logement social, aboutissent à des résultats plus fins et nuancés.

→ **Reims Métropole** : l'étude s'est basée sur un classement des résidences selon le niveau de loyers, plus exactement selon l'écart entre les loyers et les plafonds APL. Le repérage de l'offre à « bas loyers » hors secteurs fragiles (QPV mais aussi résidences limitrophes et autres secteurs marqués par une fragilité d'occupation) a permis d'identifier le patrimoine à mobiliser en priorité pour les attributions en faveur des ménages du 1er quartile.

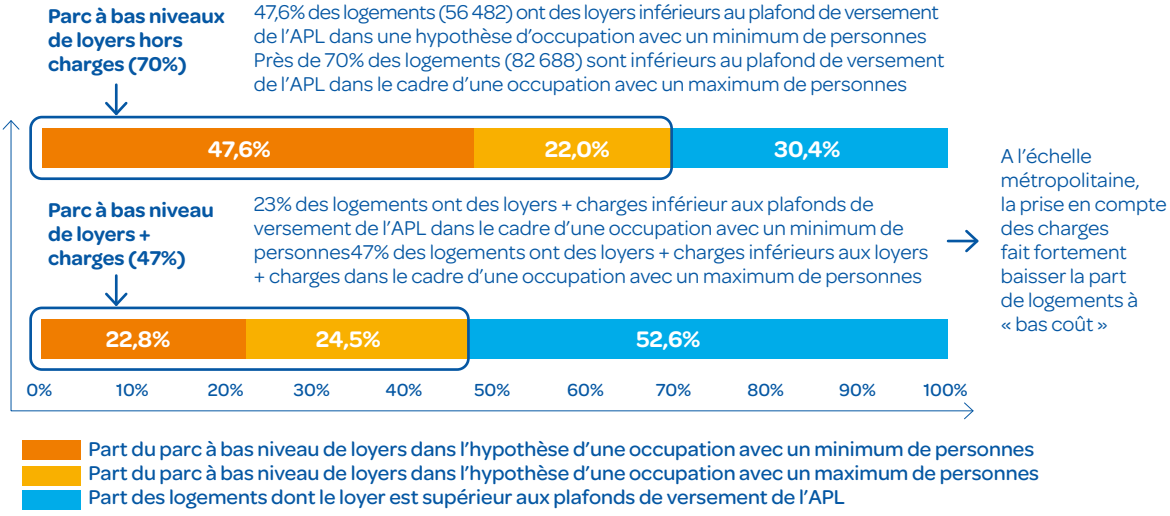


→ **Métropole Européenne de Lille** : l'étude sur l'accessibilité économique de l'offre montre des écarts significatifs de taux de logements à « bas coût » (logements dont le coût peut être couvert par l'APL) selon les hypothèses de calcul retenues : le loyer seul ou le loyer + un forfait charge, en distinguant une occupation du logement avec un maximum ou un minimum de personnes. Le taux fluctue entre 23 % et 70 % et varie significativement selon les typologies de logements. Cet exercice a permis d'opérer un classement des quartiers selon le poids et le niveau d'accessibilité économique des logements sociaux, et de le mettre en perspective avec les objectifs d'attribution.

65. Le montant de l'APL prenant en compte la composition familiale du foyer.
66. Lettre des études de juillet 2019 : « L'accessibilité financière du parc social francilien hors QPV et hors ex-ZUS aux demandeurs du 1er quartile ». Cette étude s'appuie sur une estimation du loyer chargé maximal et des charges maximales abordables pour les demandeurs du 1er quartile, en retenant l'hypothèse d'un taux d'effort maximum de 37,5 % et un reste pour vivre journalier par unité de consommation de 12 € au minimum.

Premiers résultats / analyse répartition parc à bas niveau de loyer (et charges)

Représentation du parc à « bas coût » selon la prise en compte ou non des charges



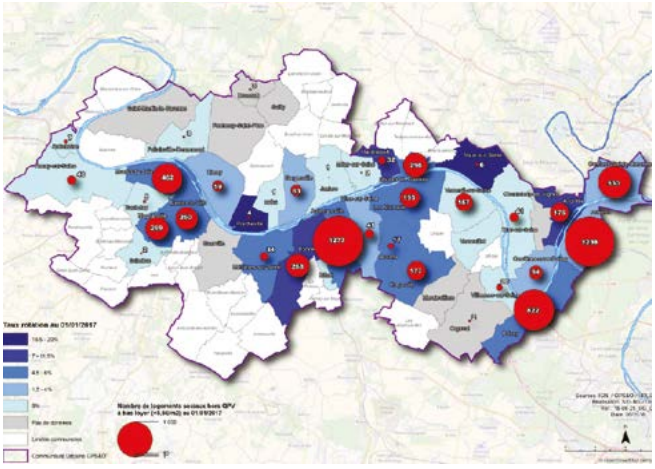
→**EPT Grand Paris Seine et Oise :** L'étude a consisté à définir le taux d'effort maximum de chaque type de ménage, correspondant à 25 % des ressources mensuelle par UC (loyer + 20 % de charges - taux APL), puis à évaluer les capacités d'accueil du parc social à partir du niveau de loyer au m² maximum (hors charge) pour ces ménages, soit 5,50 € / m². Selon cette étude, 27 % de l'offre hors QPV serait « à bas loyers », localisée à 74 % dans des communes comptant au moins un QPV et gérée principalement par 3 bailleurs (sur les 22 présents sur le territoire). Elle serait aussi caractérisée par une faible mobilité (4,3 % contre 7 % pour l'ensemble du parc).

Analyse des capacités d'accueil des ménages du 1er quartile

Identification d'un niveau de loyer/m2 (hors charge) maximum pour les ménages du 1er quartile : « le parc à bas loyer ». Sur GPS&O : 5,5 € / m²
À partir de ce critère : localisation hors QPV, structure (ancienneté, taille des logements), rotation, vacance, bailleurs gestionnaires, réservataires, ...

→6 600 logements hors QPV (27% de l'ensemble du parc hors QPV)
→74% sont situés dans les communes disposant d'un QPV
→Une rotation plus faible de ces logements (4,3% contre 7% pour l'ensemble du parc) et très hétérogène entre les secteurs.
→22 bailleurs sociaux gèrent ces logements (3 bailleurs gèrent plus de 60% de ces logements).

GPS&O : Localisation des logements sociaux à bas loyer hors QPV



Les écarts de résultats entre ces études montrent que les structures de parc et notamment les niveaux loyers peuvent être différents d'un territoire à l'autre, mais elles révèlent aussi la forte sensibilité des indicateurs retenus pour apprécier l'accessibilité économique des logements sociaux.

Quoi qu'il en soit, ces travaux soulignent l'intérêt d'une analyse fine des loyers pour en décrypter les effets et envisager de les faire évoluer pour atteindre les objectifs d'attribution. Ces analyses amènent aussi à interroger les pratiques des acteurs pour mobiliser l'offre très sociale au profit de l'accueil des plus modestes, ce qui suppose une identification de l'offre accessible et un « fléchage » de ces logements vers les publics visés, et plus globalement pour faciliter l'accès au logement des plus modestes, ce qui renvoie notamment aux critères de taux d'effort et reste à vivre.

6. L'accessibilité financière du parc social francilien hors QPV et hors ex-ZUS aux demandeurs du 1er quartile

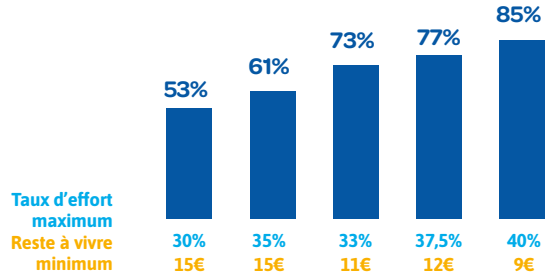
Étude publiée par la DRIHL Île-de-France en juillet 2019

L'étude part du constat du faible taux d'attributions aux ménages du 1er quartile dans les 39 EPT et EPCI concernés par la réforme des attributions en Île-de-France : 9,1 % des attributions de logements sociaux hors QPV et hors ex-ZUS en faveur de ménages du 1er quartile pour un objectif fixé à 25 %. Elle vise à **évaluer l'accessibilité financière du parc social francilien hors QPV et hors ex-ZUS aux demandeurs du 1er quartile afin d'objectiver la possibilité d'atteindre cet objectif**.

Cette étude rapproche la situation des demandeurs du 1er quartile (SNE), en tenant compte de leurs compositions familiales et niveaux de ressources, des niveaux de loyers et de charges du parc social (SYPLO et RPLS). Elle tient donc compte de la réalité de la situation des demandeurs et des loyers et charges des logements (évalués à partir des logements attribués pour lesquels ces données sont disponibles). Cette analyse permet de déterminer que :

→ 77 % du parc social francilien hors QPV et hors ex-ZUS est accessibles aux ménages du 1er quartile avec un reste à vivre de 12 € minimum et un taux d'effort de 37,5 %.

Part de parc eccessible selon les hypothèses de taux d'effort et de reste à vivre



→ le parc est accessible à plus de 75 % pour tous les types de ménages, sauf pour les personnes seules qui sollicitent un T2 (moins de 50 % du parc de T2 accessible) ;

→ des écarts dans les taux d'accessibilité sont constatés entre les différents territoires : de 62 % à Paris à plus de 84 % dans les EPCI de Grande Couronne, en lien avec la structure de l'offre de logement social.

Critères de calcul retenus :

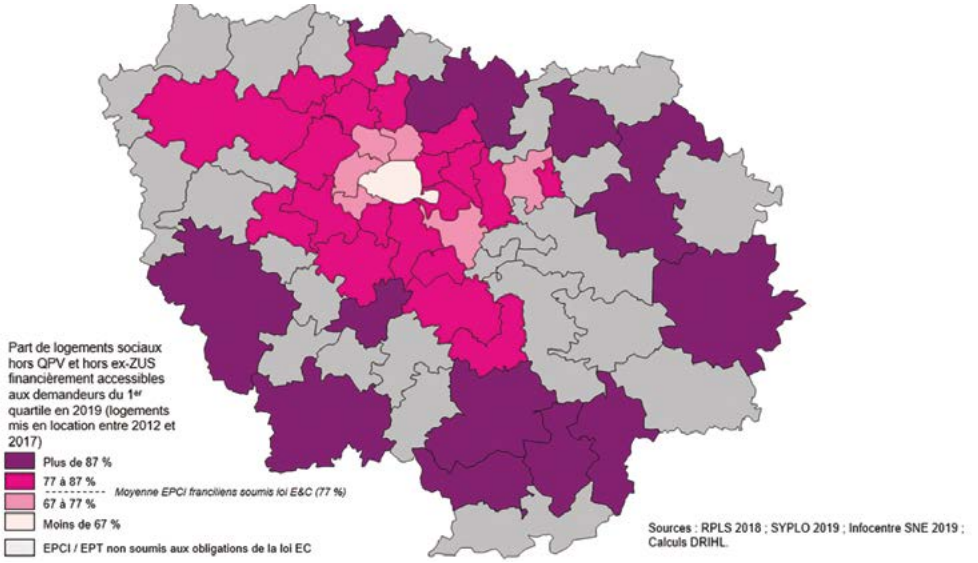
→ prise en compte de l'ensemble des ressources par type pour évaluer le montant de l'APL de chaque ménage ;

→ taux d'effort maximum de 37,5 % et un reste pour vivre de 12 €/UC et par jour au minimum ;

→ les ménages disposant de moins de 360 €/UC, soit 12 % des demandeurs du 1er quartile, ont été exclus, car il n'est pas possible de respecter la règle du reste pour vivre ;

→ les loyers ont été collectés dans le RPLS en ne retenant que les logements loués récemment (loyers à la relocation ou à la mise en location), les charges ont été évaluées à partir des données du SYPLO en extrapolant à l'ensemble des logements d'une résidence à partir des logements attribués.

Part de logements sociaux hors QPV et hors ex-ZUS financièrement accessibles aux ménages du 1er quartile en 2019



La DRIHL prévoit d'actualiser ces travaux au dernier trimestre 2021 en révisant la méthodologie (notamment pour prendre en compte les critères de taux d'effort et de reste à charge préconisés par l'AORIF).

7. Étude des coûts locatifs des logements des organismes d'HLM et SEM au regard des ressources des locataires en France métropolitaine

Étude réalisée par l'ANCOLS en 2019

Cette étude démontre que l'objectif de réserver 25 % des attributions aux ménages modestes (1er quartile de ressources) hors QPV est atteignable à loyers constants :

→ hors QPV, 1,8 million de logements sociaux avec des loyers inférieurs aux plafonds PLAI dont 1,2 million de logements dont les loyers sont inférieurs à 75 % des plafonds PLAI (essentiellement des logements de type HLMO),

→ en tenant compte de la rotation annuelle (11,8 % hors QPV en 2014), se libèrent 150 000 logements dont les loyers sont inférieurs à 75 % des plafonds PLAI (220 000 dont les loyers sont inférieurs aux plafonds PLAI),

→ Le détail EPCI par EPCI montre que dans l'immense majorité des territoires, un nombre suffisant de logements à bas loyer se libère chaque année pour accueillir davantage de ménages du 1er quartile de ressource hors QPV.

En conclusion, l'étude avance que l'atteinte des objectifs de la LEC est moins une question d'offre adaptée mobilisable qu'un enjeu de mobilisation de ce parc existant et d'évolution des pratiques d'attribution.

Un point de vigilance est toutefois souligné : ne pas fragiliser des secteurs non inclus dans la géographie prioritaire de la politique de la ville, mais qui présentent des fragilités (notamment les ensembles de logements sociaux situés à proximité géographique des QPV ou encore les quartiers de veille active, sortis de la géographie prioritaire de la politique de la ville en 2014).

8. Analyse des facteurs et des pratiques de discriminations dans le traitement des demandes de logements sociaux

Recherche réalisée par le Lab'Urba sur les territoires de la CAMY, Nevers, Paris, Plaine Commune et Rennes Métropole et publiée en juin 2015

L'objectif de la recherche est d'interroger les **processus discriminatoires dans l'accès au logement socia**l. Elle interroge les délais d'attente en fonction du profil des ménages en tenant compte des dimensions territoriales. Elle vise à éclairer les processus à l'œuvre en amont des Commission d'Attributions de Logements (CAL) en s'intéressant à l'ensemble des acteurs. Une attention particulière est portée à l'origine des demandeurs en dépassant la seule distinction européens-non-européens (analyse à partir des patronymes).

Cette étude comprend deux volets :
→ l'un quantitatif qui s'est appuyé sur l'exploitation de trois bases de données : l'Enquête Nationale Logement, le SNE et SYPLO. L'exploitation de ces bases nationales a été complété par l'exploitation de bases locales sur les territoires étudiés.
→ L'autre qualitative, a, à partir d'entretiens menés auprès de l'ensemble des acteurs, permis d'appréhender les pratiques d'attribution sur des terrains d'enquête présentant une diversité de situation au regard de la demande de logements sociaux et de la tension des marchés.

L'analyse quantitative montre la **grande diversité des situations de la demande**, qui se traduit par des écarts importants tant du point de vue de son intensité, que de son ancienneté ou des délais d'obtention d'un logement. La comparaison des profils des emménagés récents et de la structure nationale démontre que le critère nationalité est celui pour lequel les écarts sont les plus forts : 86 % des entrants sont français de naissance contre 75 % des demandeurs. Ce résultat doit cependant être nuancé car il est aussi pour partie lié à la taille des ménages et à la moindre disponibilité de l'offre de grands logements. De même, le revenu des ménages ayant obtenu un logement est en moyenne supérieur à celui des candidats, ce qui suggère une **sélection des ménages sur le critère « ressource » lors de l'attribution**. Ces écarts sont d'autant plus marqués que le marché est tendu. Les compléments apportés par l'exploitation des fichiers locaux démontrent que **le critère nationalité fonctionne rarement seul, mais plutôt dans un faisceau d'autres éléments** : taille de la famille, type de logement occupé et demandé, etc. Il apparaît toutefois qu'il n'est pas possible de déterminer un type de ménage qui serait plus particulièrement exposé aux délais d'attente anormalement longs, les variations de ce profil étant importantes entre les sites et au sein même des sites.

La phase qualitative montre que la sélection des candidats et parfois leur désignation interviennent avant les CAL. Au sein de chaque réservataire, les agents chargés des attributions ont à leur disposition une base rassemblant l'ensemble des demandeurs. Des requêtes permettent de faire émerger les candidatures au sein d'un vivier comptant le plus souvent des milliers de demandeurs. Le système de requête peut activer différents critères : composition familiale, ressources, ancienneté de la demande, localisation souhaitée et lieu de résidence actuel, ... Pour activer ces critères, il est tenu compte des caractéristiques du logement mais aussi de critères de priorité et éventuellement d'orientations plus stratégiques liées aux objectifs d'équilibre de peuplement. Dans les services attributions, cette procédure n'est pas formalisée et les différents critères de sélection et hiérarchisation sont utilisés de façon aléatoire. Or, selon les critères et leur ordre de mobilisation dans le processus, la liste des demandeurs qui ressortent diffère. Au-delà de cette approche à partir des fichiers, l'opération de rapprochement offre / demande suppose une connaissance fine de la situation du ménage, qui dépasse les informations inscrites au dossier et collectées lors des entretiens avec les demandeurs, ou via le signalement par un autre service. Cette approche personnalisée peut produire une liste de candidats prioritaires différente de celles produites par la filière dédiée (DALO ou CCH).

Dans tous les cas, trois critères de qualification de l'offre prédominent dans le travail de sélection des candidats : la typologie du logement et sa superficie, son niveau de loyer et sa localisation. **Concernant les loyers, les modalités de calcul de la solvabilité du ménage**

sont variables selon les bailleurs. Plus généralement **ce critère contribue à orienter la demande vers certains segments du parc social**. Concernant la localisation, elle compose entre le souhait exprimé par le ménage mais aussi des objectifs « d'équilibre de peuplement » du bailleur ou de la commune. Des indicateurs portant sur les ressources ou la composition familiale sont utilisés pour « diversifier » l'occupation. Ce travail génère interprétations, classements et catégorisations des ménages qui ont des effets sur la sélection des candidats.

Enfin, les « attaches » au territoire sont privilégiées dans tous les territoires et chez tous les réservataires. C'est cependant un critère qui pénalise fortement les ménages à la fois modestes et sans lien résidentiel familial ou professionnel. À l'inverse, pour des candidatures de ménages ayant un emploi stable et des niveaux de ressources élevés, ce critère sera moins utilisé.

En conclusion, l'étude démontre que **la sélection des candidats intervient bien en amont des CAL**, et selon des modalités et procédures peu formalisées et non connues des demandeurs. C'est finalement dès le moment de l'enregistrement de la demande, selon le lieu de dépôt et en fonction des souhaits et des caractéristiques des ménages que les chances d'une demande d'aboutir à une attribution varient.

9. Note du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées - avril 2012

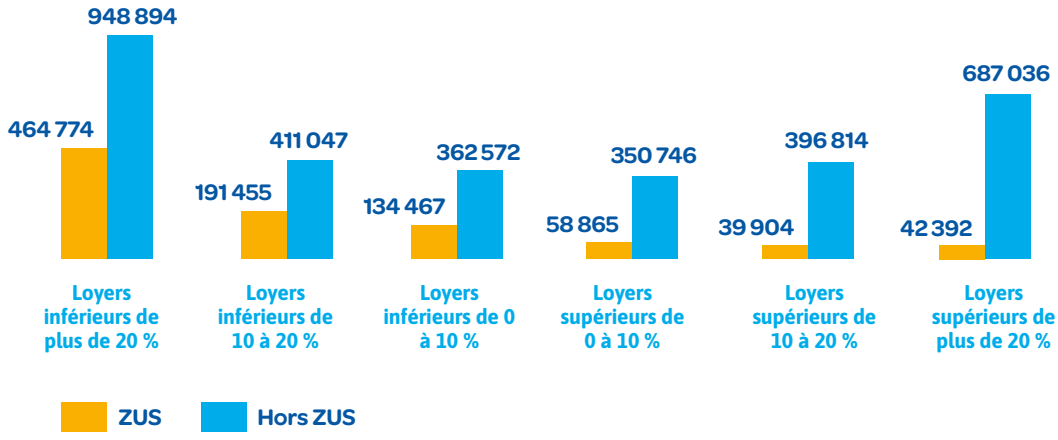
Cette étude a été réalisée sur la base du RPLS 2011. Les auteurs soulignent les limites liées d'une part à la non-prise en compte du niveau des charges et des loyers accessoires (pour partie obligatoires). L'étude ne vise donc pas une appréciation du coût logement, mais l'analyse des effets croisés du niveau de loyers et des modalités de calcul des APL. Elle part du constat suivant : « le barème des aides personnelles est de nature à permettre la solvabilisation des ménages qui les perçoivent, sous réserve que le niveau de leur loyer réel ne dépasse pas le montant plafond pris en compte dans le calcul de l'aide. ». Il a donc été proposé une table de correspondance entre nombre de pièces principales et composition familiale permettant de comparer le loyer pratiqué au loyer maximum pris en compte pour le calcul des APL.

Deux principaux résultats peuvent être avancés :

→ 39 % des logements sociaux ont des niveaux de loyers supérieurs aux plafonds APL (pour 30 % des logements l'écart est de 10 % ou plus) se traduisant par un reste à charge « mécanique » le rendant mal adapté à l'accueil des plus modestes ;

→ ces niveaux de loyers sont fortement corrélés au type de financement et donc à l'époque de construction : 90 % au moins des HLM, HBM et PLR ont des loyers inférieurs au barème APL (pour mémoire les HLMo représentent plus de la moitié des logements sociaux), à l'inverse, 75 % des PLA et PLUS ont des loyers supérieurs aux barèmes APL, c'est aussi le cas d'une partie des logements très sociaux : 36 % des PLAI.

Comparaison des loyers avec les loyers-plafonds des aides selon que le logement est situé en ZUS ou hors ZUS



→ Enfin, ces inégalités de niveaux de loyers recouvrent une logique territoriale, liée aux époques de construction : 45 % du parc social situé hors ZUS excède les barèmes APL contre seulement 15 % en ZUS.

10. Participants à l'atelier de capitalisation « stratégie d'attribution, de relogement et de mobilité résidentielle dans les projets du NPNRU » en 2019 à l'ANRU

Séance n° 1 du 24 mai 2019 – L'approche intégrée du rééquilibrage de la composition des quartiers en NPNRU

Prénom Nom	Structure	Fonction
Aurore Alcantara	Nîmes Métropole	Directrice de projet RU
Sophie Bressat	Lyon Métropole	Coordinatrice du NPNRU / DDUCV (Direction du Pilotage Urbain/ Service Politique de la ville et contractualisation)
Nathalie Demeslay	Rennes Métropole	Responsable du service habitat
Fleur Emile	DHRIL – UD 94	Responsable territorial ANRU
Jean-Noel Gal	Nîmes Métropole	Chargé de mission logement Direction habitat
Carine Gurrera	DDT51	Chef de projet politique de la ville Service Habitat et Ville durables
Cédric Jalouneix	CA Limoges Métropole	Chargé de mission mixité sociale Direction de l'habitat
Céline Janody	Est Ensemble	Responsable du pôle Habitat Direction de l'Habitat et du Renouvellement Urbain
Ludivine Malaterre	Valencienne Métropole	Chargée de mission Peuplement et Mixité Sociale Direction de l'Habitat
Karl Marot	GPSO	Chef de projet habitat Direction de l'habitat
Yannick Montjaret	DDTM 35	Responsable de la mission RU
Dominique Moreau	DHRIL – UD 94	Chargée de mission politique des attributions et CIL
Florent Paroli	Grand Reims Communauté urbaine	Directeur de projet Renouvellement urbain et Habitat Direction de la politique de la ville et de l'habitat
Julien Peron	Aix-Marseille Métropole	Chef du service RU. Direction habitat et politique de la ville DGA développement urbain et stratégie territoriale
Véronique Pierre	Valencienne Métropole	Chef de projet - Service Renouvellement Urbain
Josephine Salmon	Action Logement Services	Conseiller logement Direction Régionale des Hauts-de-France
Fabienne Sanchez	Ville de Choisy-le-Roi	Directrice Habitat
Annie Seghers	Lyon Métropole	Chargée de développement de l'offre habitat Direction de l'Habitat et du Logement
Amandine Sorel	Action Logement Services	Conseiller logement Direction Régionale des Hauts-de-France
Lou Tabourin	Rennes Métropole	Chargée de mission mixité sociale
Céline Weil	Lyon Métropole	Directrice de projet RU à Bron Parilly DDUCV (Direction du Pilotage Urbain/ Service Politique de la ville et contractualisation)
Enzo Dauphinot	ANRU	Chargé de mission PIVD
Odile Dubois-Joye	ANRU	Responsable du pôle APPOR
Damien Kacza	ANRU	Chargé de mission territorial
Simon Le Bihan	ANRU	Apprenti au pôle APPOR
Équipe en charge de la préparation et de l'animation		
Alice Collet	ANRU	Chargée de mission cohésion sociale et gestion urbaine
Fanny Lainé Daniel	Cf. Géo	Consultante, expert du pôle APPOR
Francis Rathier	Bers	Consultant, expert du pôle APPOR
Christophe Noyé	Cf. Géo	Consultante, expert du pôle APPOR

Séance n° 2 du 20 septembre 2019 – Les leviers du rééquilibrage de l'occupation sociale par les attributions dans les marchés « non tendus »

Prénom Nom	Structure	Fonction
Sophie Angotti	USH	Responsable du Département Renouvellement Urbain et Habitat
Élodie Capelle	Communauté urbaine de Dunkerque	Directrice adjointe de l'habitat
Camille Chicoteau	ANRU	Chargée de mission habitat, pôle APPOR
Nicolas Duclaut	DDT de la Vienne	Service Habitat Urbanisme et Territoire
Guillaume Garnier	Renaissance immobilière chalonnaise	Chef de projet renouvellement urbain
Maud Guerlet	Grand Reims Communauté urbaine	Cheffe de projet habitat
Raphaël Grandseigne	CGET	Chargé de projet Renouvellement urbain, logement, habitat
Jean Yves Leclerc	DDTM du Nord	Responsable unité Habitat - Ville
Florent Paroli	Grand Reims Communauté urbaine	Directeur de projet Renouvellement urbain et Habitat Direction de la politique de la ville et de l'habitat
Ophélie Perez	Limoges-Habitat	Chargée de développement et ingénierie du relogement
Véronique Pierre	Valenciennes Métropole	Directrice du renouvellement urbain
Anaïs Pitel	Communauté d'agglomération Lisieux Normandie	Responsable de l'habitat
Florence Roux	Châlons-en-Champagne Habitat	Chargée de relogement
Isabelle Terebesz	Châlons-en-Champagne Agglomération	Chargée de mission renouvellement urbain
Guillaume Valade	CA Limoges métropole	Direction de l'habitat
Équipe en charge de la préparation et de l'animation		
Alice Collet	ANRU	Chargée de mission cohésion sociale et gestion urbaine, pôle APPOR
Fanny Lainé Daniel	Cf. Géo	Consultante, expert pôle APPOR
Francis Rathier	Bers	Consultant, expert pôle APPOR
Christophe Noyé	Cf. Géo	Consultante, expert pôle APPOR

Séance n° 3 du 18 octobre 2019 – Les leviers du rééquilibrage de l'occupation sociale par les attributions dans les « marchés tendus »

Prénom Nom	Structure	Fonction
Alexandra ATTIGUI	DHUP MCTRCT	Chargée de mission politique d'attribution des logements
Delphine BERNARD	Archipel Habitat	Chargée de commercialisation
Michaël BOSSARD	DDTM 44	Responsable de l'unité renouvellement urbain
Agnès BENETEAU	Groupe Valophis	Responsable du service attributions
Virginie CHAHINE	Nantes métropole	En charge du PLH et animation de la CIL, Direction de l'habitat
Enzo DAUPHINOT	ANRU	Chargé de mission PIVD
Amélie DORE	Grenoble-Alpes Métropole	Chargée de mission politique d'équilibre territorial, direction du foncier et de l'habitat
Sandra FRAISSINES	Est Ensemble	Directrice du NPRU de Bobigny
Raphaël GRANDSEIGNE	CGET	Chargé de projet RU, logement et habitat
Julien GROULEZ	ANRU	Chargé de mission territoriale
Camille LEFEBVRE	ANRU	Chargée de mission PIVD
Karl MAROT	GPSO	Chef de projet habitat
Dominique MORAU	DRIHL 94	Chargée de mission
Maïlis PEIROLO	Est Ensemble	Chargée de mission mobilités résidentielles
Fabienne SANCHEZ	Ville de Choisy-le-Roi	Responsable service habitat
Lou TABOURIN	Rennes Métropole	Chargée de mission mixité sociale, service habitat
Morgane THEAU	Grand Avignon	Cheffe de projet NPNRU
Équipe en charge de la préparation et de l'animation		
Alice COLLET	ANRU	Chargée de mission cohésion sociale et gestion urbaine, pôle APPOR
Fanny LAINÉ DANIEL	Cf. Géo	Consultante, expert du pôle APPOR
Christophe NOYÉ	Cf. Géo	Consultant, expert du pôle APPOR
Francis RATHIER	Bers	Consultant, expert du pôle APPOR

Séance n° 4 du 15 novembre 2019 – La contribution du relogement au rééquilibrage de l'occupation sociale

Prénom Nom	Structure	Fonction
Shadia AGHBALI	Toulouse Métropole	Chargée de mission Habitat
Marie ANDRE	Rennes Métropole	Cheffe de projet PRU
Sophie ANGOTTI	USH	Responsable du Département RU et Habitat
Yann AUDEBERT	DDTM 44	Chargé de mission
Agnès BENETEAU	Valophis	Chef du service attribution
Adeline BOMBEZIN	AORIF	Cheffe de projet
Mickaël BOSSARD	DDTM 44	Responsable Unité RU
Carole BOUDONG	Bureau d'études COLLINE	Directrice
Marie-Christine BOURGEOIS	Agglomération Lisieux-Normandie	MOUS Relogement
Annie CHAHINE	Ville de Nantes	Directrice Logement, Pilote dispositif relogement
Laurie CHIFFLET	Action Logement Auvergne-Rhône-Alpes	
Frédérique DEMADE-PELLORCE	Grand Besançon Métropole	Responsable Habitat et logement public
Julie DRUETZ	ABC HLM	Chargée de mission
Nicolas DUCLAUT	DDT 86	Responsable Unité
Laura DULAUROY	Ville de Nanterre	
Fleur EMILE	DRIHL Val-de-Marne	Responsable territoriale
Sandra FRAISSINES	EPT Est Ensemble	Directrice de projets
Raphaël GRANDSEIGNE	CGET	Chargé de projet RU - Logement Habitat
Majdelil GUERDA	Ville de Nanterre	Responsable secteur logement
Maud GUERLET	CU Grand Reims	Cheffe de projet Habitat
Gyhane HADOUES	CU de Dunkerque	Coordonnatrice relogement NPNRU
Gaëlle HENRY	Communauté urbaine de Dunkerque	Directrice projet
Romain HUET	DDT 78f	Chargé de projet RU
Lupita LAQUAINE	Plaine Commune	Chargée de mission CIL et politique territoriale d'attribution
Karl MAROT	CU GPSEO	Chef de projet Habitat
Héléne MONETTI	LA RIC	Directrice relation clients
Dominique MORAU	DRIHL 94	Chargée de mission
Maïlis PEIROLO	EPT Est Ensemble	Chargée de mission Mobilité résidentielle
Julien PERON	Aix-Marseille-Provence Métropole	Chef du service RU
Aurélie PERRIN	Agglomération de Villefranche-sur-Saône	Chargée de mission Habitat
Véronique PIERRE	Valenciennes Métropole	Directrice RU
Florence ROUX	Châlons-en-Champagne Habitat	Responsable d'agence et chargée de relogement
Joseph SACEPE	La META-VSA/LMH	Ingénierie Sociale
Lou TABOURIN	Rennes Métropole	Chargée de mission mixité sociale
Claire VANCAUWEMBERGE	DDT 69	Chargée de mission Habitat et projet RU
Équipe en charge de la préparation et de l'animation		
Alice COLLET	Chargée de mission cohésion sociale et gestion urbaine	ANRU
Fanny LAINE DANIEL	Consultante, Expert pôle APPOR	Cf Géo
Christophe NOYE	Consultante, Expert pôle APPOR	Cf Géo
Francis RATHIER	Consultante, Expert pôle APPOR	Bers

GOUVERNEMENT
Liberté
Égalité
Fraternité

ActionLogement

L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT

BANQUE des TERRITOIRES

Agence Nationale
pour la Rénovation
Urbaine
69 bis, rue de Vaugirard
75006 Paris
tél. : 01 53 63 55 00
fax : 01 45 44 95 16
www.anru.fr

Conception-réalisation : CITIZENPRESS