LES DOSSIERS

Ensemble

DOSSIER THÉMATIQUE DE L'AORIF - N°32 - FÉVRIER 2023

Des solutions face au défi du relogement en Île-de-France

AORIF
L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT D'ILE-DE-FRANCE

LES DOSSIERS D'ENSEMBLE N° 32 est une publication éditée par l'AORIF - L'Union sociale pour l'habitat d'Ile-de-France
15 rue Chateaubriand - 75008 Paris - Tél. : 01 40 75 70 15 - contact@aorif.org - www.aorif.org
Directrice : Anne-Katrin Le Doeuff
Responsable des publications : Vincent Rougeot
Photo de couverture : Antin Résidences - Groupe Arcade-VYV, Ormesson-sur-Marne, © Axel Heise.
Conception-réalisation : Gavrinis
N° ISSN : 1762-908X - Imprimé sur papier PEFC

Introduction

Le relogement constitue un volet déterminant et un facteur majeur de la réussite des politiques de renouvellement urbain. Vecteur puissant d'amélioration de la qualité de vie des habitants et condition indispensable pour engager les restructurations lourdes de patrimoine, il constitue la clé de voûte des projets et de la transformation des quartiers concernés. En Île-de-France, avec près d'une centaine de projets NPNRU, des opérations d'envergure de requalification du parc privé, ainsi que des opérations de réhabilitation lourdes portées par les bailleurs sociaux, près de 40 000 relogements seront à réaliser à l'horizon de 2030. C'est ainsi une préoccupation centrale pour les organismes Hlm.

À ces besoins considérables, viennent s'ajouter des problématiques qui posent autant de défis aux acteurs du renouvellement urbain. D'une part, la chute de la production d'offre neuve et de la rotation dans le parc social a contribué à réduire davantage l'offre de logement mobilisable pour le relogement, dans un marché francilien du logement déjà extrêmement tendu. D'autre part, la nouvelle gouvernance francilienne, même si elle tend à s'affirmer, répond encore imparfaitement aux besoins de coopération renforcée entre les territoires, notamment pour satisfaire les besoins d'une part croissante des ménages qui semble se projeter dans une mobilité résidentielle à plus grande échelle. Enfin, le contexte de crise sanitaire a eu tendance à retarder le démarrage de certains projets, favorisant la concomitance des opérations dans le temps et non plus « seulement » dans l'espace.

Les différentes étapes du relogement s'inscrivent dans un processus complexe et impliquent la participation de multiples acteurs (bailleurs sociaux, collectivités, État, réservataires etc.) qui doivent chacun prendre leur part à l'effort. En outre, le contexte contraint du relogement en Île-de-France les oblige à se mobiliser encore plus fortement afin de générer des solidarités nouvelles et de trouver des solutions pragmatiques et adaptées pour pouvoir répondre collectivement aux enjeux de renouvellement urbain.

Cette publication constitue une synthèse des travaux menés par l'AORIF et les bailleurs sociaux, en association avec l'ensemble des partenaires du relogement en Île-de-France, en matière d'identification des freins à lever et des leviers à activer afin de renforcer la coopération entre acteurs pour conduire le relogement.

En effet, après avoir contribué à outiller les organismes et les partenaires pour *« construire les stratégies de relogement dans le NPNRU »* (cf. Cahier de l'AORIF #6, novembre 2017), l'AORIF souhaite proposer dans cette publication des ressources à visée pratique, dans un contexte d'urgence opérationnelle. Ainsi, à travers cette étude et les travaux opérationnels qui vont en découler, les organismes Hlm témoignent de leur volonté d'aller au-delà de leur rôle d'opérateur et de prendre une part active dans ce dialogue et cette recherche de solutions, en lien étroit avec les partenaires.

Les pistes de travail, recommandations et bonnes pratiques issues d'un travail de diagnostic et de consultation large, ont ainsi vocation à susciter des initiatives partenariales et expérimentations concrètes dans les territoires franciliens en renouvellement urbain.

Anne-Katrin Le Doeuff
Directrice de l'AORIF

Sommaire

05 Synthèse des solutions pour faciliter les relogements en Ile-de-France

06 Contexte et méthodologie

08 Des solutions pour élargir l'offre mobilisable

13 Des solutions pour faciliter l'adhésion et l'accompagnement des ménages à reloger

17 Des solutions pour améliorer la gouvernance et articuler les opérations entre elles

24 Conclusion et perspectives

26 Annexes

Cette publication constitue une synthèse de l'étude relative aux freins et aux leviers en matière de relogement, engagée par l'AORIF en 2021. La publication a été réalisée par Sarah Laffon et Thibault Hatton, et plus globalement l'Unité d'expertise territoriale de l'AORIF, avec l'appui du cabinet Espacité (Emilie Belval-Lavillonnière, Chloé Chevalley et Solène Lambert).

Nous tenons à remercier :

- L'ensemble des personnes qui ont participé aux entretiens dans la première phase de l'étude : les organismes Hlm Immobilière 3F, ICF Habitat la Sablière, 1001 Vies Habitat et l'association régionale Paca Corse ; les collectivités locales de l'Établissement public territorial Grand Paris Grand Est, Communauté d'agglomération Grand Paris Seine et Oise, Eurométropole de Strasbourg et Métropole Européenne de Lille ; les services de l'État de la DRIHL, UD DRIHL 93 et DDETS 78 ; les partenaires de l'ANRU, Action Logement Services et EPFIF.
- L'ensemble des personnes ayant participé aux différents comités de pilotage et ateliers de travail.
- L'ensemble des bailleurs sociaux membres du groupe de travail « relogement » de l'AORIF et en particulier son président, Nicolas Brunet (1001 Vies Habitat).

Synthèse des solutions pour faciliter les relogements en Ile-de-France

Des solutions pour élargir l'offre mobilisable

- Atténuer l'impact financier des relogements pour les bailleurs sociaux
- Etendre les relogements en chaîne
- Faciliter la reconstitution de l'offre et les mécanismes de contreparties foncières au relogement
- Constituer un vivier d'offres par l'organisation de la vacance
- Mobiliser des logements spécifiques adaptés et élargir le périmètre géographique des propositions
- Favoriser la réalisation de travaux d'aménagement des logements pour permettre aux ménages de mieux se projeter dans un nouveau logement

Des solutions pour faciliter l'adhésion et l'accompagnement des ménages à reloger

- Renforcer et adapter les informations communiquées aux ménages
- Déployer le dispositif de double proposition
- S'appuyer sur la plateforme d'Action Logement Services

Des solutions pour améliorer la gouvernance et articuler les opérations entre elles

- Renforcer les rôles de chacun
  - Le rôle de chef de file de l'EPCI
  - Le rôle de pilote des services de l'État pour répondre aux enjeux supra-territoriaux
  - Le rôle des partenaires « relais », dont l'AORIF
- Consolider les outils stratégiques, de pilotage et de suivi des relogements
  - Faciliter le pilotage du relogement à plusieurs échelles
  - Articuler le travail des MOUS et animer le réseau d'acteurs à l'échelle intercommunale
  - Appréhender finement les besoins pour mieux définir les priorités et les engagements à travers les documents partenariaux
  - Améliorer les outils de partage des besoins et des offres

Contexte et méthodologie

Rappel du contexte de l'étude

La région Île-de-France concentre un nombre important de projets impliquant des relogements dans le cadre du Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU), d'Opérations de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD) ou encore d'opérations de résorption de l'habitat indigne, mais également d'opérations de restructuration portées en propre par les organismes Hlm.

Entre avril 2021 et février 2022, la DRIHL a conduit une étude concernant les besoins en relogement d'ici 2030, dans laquelle elle recense 426 opérations (dont 291 en ANRU) représentant près de 38 000 relogements pour la période 2021-2030 - ce chiffre ayant bien sûr vocation à être consolidé au fur et à mesure de l'avancement des enquêtes sociales. Cette étude met ainsi en évidence que les volumes de relogement à réaliser dans le calendrier des projets constituent un véritable défi opérationnel, renforcé par les contraintes pesant sur le contexte francilien. En effet, la tension sur la demande est très forte et en augmentation (1 attribution pour 12 demandes en 2020 contre 1 attribution pour 9,5 demandes en 2018 [1]), en raison de la hausse des prix sur le marché libre qui entraîne des reports vers le parc social, mais aussi d'une précarisation générale de la population. Dans le même temps, l'offre disponible diminue en raison d'une baisse conjuguée de la rotation (6,2 % en 2019 contre 6,4 % en 2017 [2]) et de la production (28 805 agréments locatifs sociaux en 2018, 22 992 en 2021 [3]). Cette tendance est observée depuis plusieurs années mais la crise sanitaire a accentué ces dynamiques : précarisation renforcée d'occupants du parc social jusqu'à présent épargnés par les difficultés économiques qui les a conduits à rester dans leur logement ; report de l'engagement de nouvelles opérations pendant la période de confinement, etc.

Si la quasi-totalité du territoire francilien est concernée par le renouvellement urbain, certains secteurs concentrent particulièrement les opérations, conduisant à une convergence de besoins sur quelques quartiers ou communes ainsi que pour certains maîtres d'ouvrage particulièrement mobilisés. Cette densité de projets rend d'autant plus nécessaire la gestion de la potentielle concurrence entre les besoins en relogement et la réponse à la demande de droit commun. Elle rend surtout indispensable la mise en place d'une solidarité entre les acteurs du relogement.

Pour rappel, la loi de finances 2022 a reporté la date d'engagement des opérations relevant de projets de renouvellement urbain financés par l'ANRU à 2026 avec pour effet induit de lisser davantage les opérations de relogement. Néanmoins, compte-tenu des volumes en jeu, un « pic » reste attendu autour des années 2022 et 2023. À titre indicatif, en Seine-Saint-Denis, en 2022, près d'un quart des attributions pourrait être dédié aux demandes de relogement. Dans les Hauts-de-Seine, ce sont 15 % des attributions qui seraient dédiées aux projets de renouvellement urbain [4].

C'est dans ce contexte complexe que l'AORIF a souhaité conduire une étude, complémentaire de celle portée par la DRIHL, afin d'objectiver les difficultés rencontrées par les différents acteurs du relogement et d'identifier les leviers permettant de mener à bien ces opérations dans les meilleures conditions.

(1) Source : infocentre SNE ; traitement AORIF.

(2) Source : RPLS 2020 ; traitement AORIF.

(3) Source : infocentre SISAL ; traitement AORIF.

(4) Source : étude de la DRIHL.

Présentation de la méthodologie

Cette étude a consisté en une série d'entretiens, une analyse documentaire et l'animation d'ateliers partenariaux. Dans le cadre des entretiens, ont été interrogés des territoires franciliens fortement concernés par la question des relogements (la CA Grand Paris Seine et Oise et l'EPT Grand Paris Grand Est et leurs partenaires : bailleurs et services de l'État à l'échelle départementale), des acteurs régionaux ou nationaux (DRIHL, ANRU, EPFIF, Action Logement Services, etc.) et des territoires hors Île-de-France dont les conditions de tension et les enjeux en matière de relogements étaient comparables à ceux des territoires franciliens (les métropoles de Strasbourg, Lille et Aix Marseille Provence).

Les EPCI et partenaires franciliens ont été questionnés pour comprendre les difficultés auxquelles ils étaient confrontés et pour recueillir leurs retours d'expérience sur les outils et pratiques qu'ils avaient pu mettre en place. Les territoires hors Île-de-France ont été interrogés sur les dispositifs déployés en vue de conduire leurs opérations de relogement. Les ateliers ont permis de partager les premiers éléments de diagnostic avec un panel large d'acteurs franciliens du relogement pour partager et compléter les constats et identifier des leviers d'action.

01.

Des solutions pour élargir l’offre mobilisable

Élargir l'offre mobilisable

L'enjeu du manque d'offres adaptées

Comme rappelé en introduction, la région Île-de-France est marquée par un niveau de tension sur le parc social très fort, à la fois en raison d'une production insuffisante et d'un taux de rotation en baisse régulière, réduisant d'autant la capacité à mobiliser des logements sociaux pour assurer les relogements.

En outre, les enquêtes sociales réalisées auprès des ménages à reloger mettent en évidence que ces derniers sont en moyenne plus modestes que les demandeurs dans leur ensemble et concernent plus fréquemment des petits ou des très grands ménages. Au-delà du manque d'offre constaté de façon générale, les logements adaptés à ces situations sont encore plus rares, et ils génèrent de la concurrence avec d'autres types de publics fragiles ayant les mêmes besoins. Répondre aux besoins en relogement s'avère ainsi d'autant plus complexe qu'il convient de ne pas obérer totalement la capacité d'un territoire à répondre aux autres besoins identifiés pour l'accès au logement.

À cette difficulté structurelle, s'ajoute la concentration géographique des besoins. Si on note une part croissante et non négligeable de ménages qui exprime des demandes de mobilité en dehors de la commune, de l'intercommunalité, voire du département[1], une majorité des ménages souhaite toujours un relogement dans les environs proches de leur lieu actuel d'habitation (commune, voire quartier d'origine). Cette concentration de besoins de relogement à l'échelle locale ainsi que la proximité spatiale et temporelle des projets peuvent accentuer particulièrement les besoins sur certains territoires.

Il est donc indispensable d'élargir au maximum l'offre mobilisable.

(1) Selon l'étude de la DRIHL sur les besoins en relogement (2022), 22 % des ménages enregistrés dans le SNE pour motif « renouvellement urbain » ne souhaitent pas un relogement dans la commune d'origine, 27 % formulent au moins un souhait de relogement en dehors de leur EPCI/EPT de résidence et 13 % en dehors de leur département de résidence.

Solutions identifiées

Atténuer l'impact financier des relogements pour les bailleurs sociaux

➔ Principe

L'ANRU peut accorder une indemnité pour minorations de loyers au bailleur d'accueil d'un ménage à reloger dans un logement neuf ou récent, selon des conditions définies par son règlement général (RGA). Ce dispositif vise à limiter l'augmentation du reste à charge et du taux d'effort pour le ménage, tout en soutenant financièrement le bailleur consentant à une baisse de loyers.

Le RGA a été modifié en 2021 afin de faciliter la mobilisation de cette aide, elle est désormais mobilisable pour des relogements réalisés dans des logements respectant la réglementation thermique (RT) 2005, ce qui élargit d'autant la gamme d'offre mobilisable, et les forfaits (dépendant de la localisation du logement et de sa typologie) ont été rendus plus attractifs afin de mieux compenser les écarts de loyers.

Pour autant, ces différentes évolutions n'ont pas conduit à une mobilisation significative de cette indemnité par les bailleurs sociaux d'accueil, eu égard à différentes difficultés qu'ils continuent de rencontrer. Tout d'abord, le niveau de compensation est toujours jugé insuffisant par les organismes, en raison de l'écart important entre le loyer minoré et le loyer pratiqué hors minoration, qui plus est dans un contexte d'allongement des durées moyennes d'occupation observées ces dernières années dans le parc social francilien. En outre, en intégrant uniquement le niveau du loyer hors charges, l'indemnité ne prend pas en compte le poids des dépenses de charges qui peuvent varier fortement (en particulier dans le contexte actuel de crise énergétique) et influencer les niveaux de taux d'effort et de reste pour vivre.

Enfin, les mécanismes administratifs permettant d'obtenir l'indemnité forfaitaire restent complexes, en particulier lorsque les relogements impliquent plusieurs organismes Hlm distincts.

Une réflexion qui se poursuit

Afin d'approfondir ces axes de travail, l'AORIF va engager une réflexion sous l'égide de son groupe de travail sur le relogement pour identifier les conditions dans lesquelles pourrait être mise en place une « chambre de compensation » entre organismes. En effet, pour favoriser la solidarité entre organismes Hlm, il apparaît indispensable de pouvoir mesurer l'impact financier de relogements réalisés pour le compte de bailleurs sociaux tiers et de disposer d'un mécanisme de régulation garantissant un équilibre des efforts de solidarité de chacun, dans un cadre partenarial élargi. Ces travaux se poursuivront en 2023 et devraient se traduire par des expérimentations locales avec des bailleurs sociaux et des intercommunalités volontaires.

Aussi, plusieurs pistes de travail ont été identifiées au cours de l'étude.

➔ Enjeux et perspectives de travail

Dans le cadre actuel de la subvention pour minoration de loyer de l'ANRU, le bailleur ayant relogé un ménage dans du parc neuf ou récent peut en bénéficier si tant est que le loyer du ménage relogé a été fixé à un niveau inférieur ou égal au plafond de loyer pour l'attribution de l'APL. Ceci peut donc créer des écarts particulièrement importants avec les niveaux de loyer non minorés de certains logements (par exemple de type PLUS ou PLS) et donc des pertes d'exploitation significatives pour le bailleur. Afin de s'adapter au plus près à la situation économique des ménages à reloger tout en limitant la décote de loyer pour les organismes Hlm, la subvention pour minoration de loyer pourrait être mobilisée dès lors que le niveau de loyer minoré pratiqué permet d'atteindre un taux cible de reste-pour-vivre ou de taux d'effort (à 30 % par exemple) sans qu'il s'inscrive nécessairement dans la limite des plafonds de l'APL.

Les modalités administratives de versement de l'indemnité gagneraient par ailleurs à faire l'objet d'une information renforcée aux organismes Hlm et à être simplifiées, notamment dans le cadre de relogements inter-bailleurs qui impliquent pour les bailleurs non-démolisseurs solidaires du relogement d'être signataires des conventions ANRU pour pouvoir bénéficier de la subvention.

Étendre les relogements en chaîne

➔ Principe

Le relogement en chaîne permet, en répondant à une demande de mobilité interne ciblée, de libérer un logement répondant au besoin d'un ménage à reloger. Par exemple, dans le cas d'une personne seule habitant dans un grand logement qui n'est plus adapté à sa situation et souhaitant en changer, le bailleur pourrait accélérer la réponse à sa demande de mutation, afin d'utiliser ce grand logement pour le proposer à une famille relevant d'une opération de relogement.

➔ Conditions de réussite

Les retours d'expérience montrent que les relogements en chaîne peuvent offrir des résultats satisfaisants, favorisant les parcours résidentiels tant des demandeurs de mutations que des ménages à reloger. Toutefois ils nécessitent un travail dans la dentelle des situations et en articulation étroite avec les réservataires pour permettre une certaine fluidité entre les contingents de réservation. Ils peuvent donc mobiliser des moyens importants pour inscrire ces démarches dans la chaîne des attributions, articulant chargés de relogement et agents en charge des mutations, rattachés parfois à des services distincts au sein des organismes Hlm.

Le déploiement en cours des missions d'examen des situations dans le cadre des Commissions d'Attribution des Logements et d'Examen de l'Occupation des Logements (CALEOL) pourrait contribuer à rendre cette articulation plus automatique et à l'élargir à des ménages n'ayant pas encore formulé de demande de mutation.

Faciliter la reconstitution de l'offre et les mécanismes de contreparties foncières au relogement

➔ Principe

La production d'offre neuve sur les territoires en renouvellement urbain est un levier évident pour élargir l'offre mobilisable, tant par le mécanisme de la reconstitution de l'offre, que par la production neuve de droit commun qui peut offrir aux organismes Hlm des mécanismes de contrepartie incitatifs pour contribuer à l'effort de relogement.

L'offre sociale reconstituée au titre d'un projet n'a pas vocation à être systématiquement, entièrement et automatiquement mobilisée pour le relogement généré par ce même projet. Néanmoins, à l'échelle régionale, l'offre reconstituée, qui constitue dans certains secteurs la seule offre neuve à bas loyers, peut être en partie mise au service des besoins du relogement. Contribuant à l'équilibre financier des opérations et au bon déroulement des projets, elle doit être identifiée le plus en amont possible par les partenaires.

La production d'offre sociale de droit commun est aussi un moyen de répondre aux besoins de relogement et aux objectifs de qualité du relogement dans le neuf. Sur les territoires de renouvellement urbain, il s'agit d'articuler étroitement la programmation d'offre neuve de droit commun avec la politique de relogement, tant pour mieux prendre en compte les besoins spécifiques des ménages à reloger (notamment en termes de typologies ou de niveaux de loyer) que pour corréler davantage la contribution au relogement et l'accès aux opportunités foncières.

Ce mécanisme de contrepartie foncière consiste à travailler prioritairement avec les bailleurs solidaires du relogement pour le développement de l'offre sociale neuve sur le territoire.

➔ Enjeux et perspectives de travail

Les intercommunalités, pilotes du renouvellement urbain, ont vocation à jouer un rôle majeur dans le pilotage et le suivi de la reconstitution, assurant le rôle d'interface entre bailleurs sociaux et communes et pilotant la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat dont elles ont la charge. Dans certains secteurs, l'identification de fonciers pour les programmes de reconstitution reste une difficulté. Dès lors, une réflexion au-delà de l'intercommunalité peut être nécessaire, intégrant les acteurs régionaux (DRIHL) pour s'assurer du respect des engagements de chacun.

En matière de contreparties foncières au relogement, certains territoires, à l'instar d'Aubervilliers (Plaine Commune), articulent relogement et production en proposant des droits à construire à la hauteur des relogements réalisés par les bailleurs sociaux solidaires du relogement. Dans le cadre des ORCOD, où les ménages à reloger sont issus du parc privé, les contreparties foncières sont un levier important pour inciter les réservataires et organismes à se mobiliser en tant que partenaires du relogement. Aussi, il semble indispensable de poursuivre le travail concernant la mise en œuvre effective des contreparties foncières dues au titre des relogements, pour respecter les accords formalisés en la matière par les acteurs et amplifier ainsi leurs effets incitatifs.

Constituer un vivier d'offres par l'organisation de la vacance

➔ Principe

Pour fluidifier le processus de relogement, notamment au lancement des opérations, certains organismes démolisseurs constituent au préalable des viviers de logements vacants en ne proposant pas à la relocation des logements qui se libèrent dans certains secteurs cibles où il est anticipé que la demande en relogement sera forte (souvent à proximité du quartier en renouvellement urbain). Il s'agit donc d'organiser la vacance pour disposer d'un volume important de logements à proposer aux ménages dès le lancement de l'opération et ainsi amorcer rapidement la dynamique de relogement.

Élargir l'offre mobilisable

➔ Enjeux et perspectives de travail
Ce dispositif présente des avantages clairs en termes de fluidité et de rapidité de lancement des opérations. Toutefois, cela génère également des coûts significatifs pour l'organisme (pertes de loyers voire dans certains cas coûts de sécurisation) et retire une offre dans un contexte de pénurie très marquée de logements sociaux au niveau régional. Il convient donc de maîtriser la durée de la vacance et de s'assurer que la perte d'exploitation soit soutenable pour l'organisme.

Mobiliser des logements spécifiques adaptés et élargir le périmètre géographique des propositions

➔ Principe
Dans la pratique courante du relogement, ce sont essentiellement des logements sociaux familiaux qui sont proposés aux ménages. Néanmoins, l'offre spécifique peut parfois répondre à certains des besoins (jeunes en décohabitation, seniors en perte d'autonomie par exemple mais aussi accession sociale à la propriété).

Plus largement, un ménage peut accepter un logement situé en-dehors de la zone géographique souhaitée initialement si celui-ci dispose de caractéristiques particulières particulièrement attractives. Il peut ainsi être utile que les chargés de relogement ne s'empêchent pas systématiquement de proposer un logement situé en-dehors du périmètre de recherche normalement souhaité.

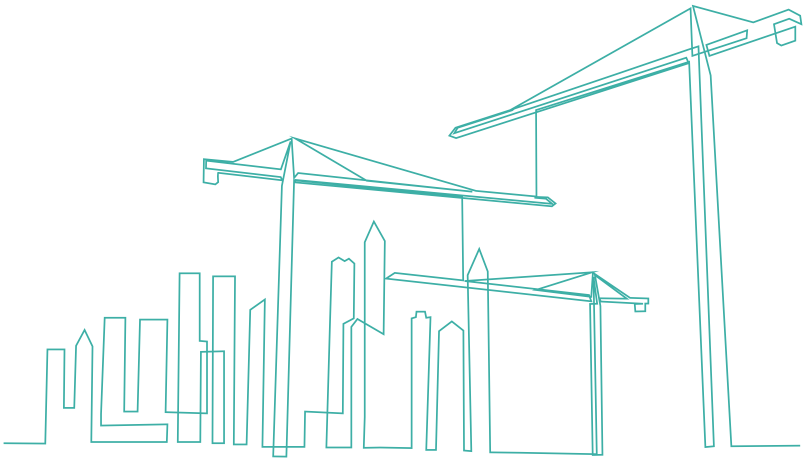
➔ Enjeux et perspectives de travail
La mobilisation de ces offres nécessite une très bonne connaissance des différentes gammes existantes de logement de la part des MOUS et/ou des chargés de relogement ainsi qu'un accompagnement renforcé pour construire avec les ménages une nouvelle étape de leur réflexion et de leur parcours résidentiel.

Ils peuvent également être accompagnés de chargés de commercialisation qui connaissent les caractéristiques du patrimoine.

Favoriser la réalisation de travaux d'aménagement des logements pour permettre aux ménages de mieux se projeter dans un nouveau logement

➔ Principe
Outre sa localisation, les caractéristiques intrinsèques du logement proposé influent bien entendu largement sur le choix des ménages d'accepter la proposition. Dans certains cas, des travaux relativement légers à réaliser (pose ou dépôt de cloisons, adaptation des pièces d'eau, aménagement de placards, etc.) peuvent contribuer à lever des réserves initiales ou à faciliter la capacité de projection des ménages dans un nouveau logement. C'est une pratique à laquelle certains bailleurs sociaux ont déjà recours.

Enjeux et perspectives de travail
La réalisation de légers travaux d'adaptation pose certaines difficultés spécifiques dans les relogements en inter-bailleurs puisque les organismes ne peuvent pas se refacturer des coûts de travaux. Ainsi, les coûts induits par ces aménagements pourraient être intégrés à la réflexion portée par l'AORIF concernant la « chambre de compensation », en lien avec l'ensemble des partenaires, notamment l'ANRU.



02.

Des solutions pour faciliter l'adhésion et l'accompagnement des ménages à reloger

Faciliter l'adhésion et l'accompagnement des ménages à reloger

L'enjeu d'accompagner une mobilité non choisie

Pour les ménages concernés par les opérations de renouvellement urbain, le relogement constitue une mobilité subie. En conséquence, sans un accompagnement adéquat, il peut être difficile pour le ménage d'adhérer au projet de relogement et de se projeter ailleurs, générant des refus de propositions. Si les refus font partie du processus de construction du choix résidentiel permettant au ménage d'affiner ses attentes et au chargé de relogement d'adapter ses propositions, leur multiplication peut néanmoins ralentir fortement les opérations de relogement. Afin de s'en prémunir, il est ainsi indispensable d'identifier le plus en amont et le plus précisément possible les aspirations résidentielles des ménages et de les rendre acteurs de leur projet. Il convient de s'assurer qu'ils disposent d'une information exhaustive sur le projet, leurs droits et les possibilités qui leur sont offertes, en élargissant leurs perspectives résidentielles au maximum.

Pour autant, une certaine hétérogénéité peut être relevée en ce qui concerne les moyens ou l'organisation des dispositifs de MOUS mis en place pour assurer l'accompagnement au relogement des ménages. Il est notamment à noter que l'ensemble des acteurs rencontrés, en Île-de-France ou en province, partage le constat d'une grande difficulté à recruter des équipes pour assurer ce travail, tant sur les postes de conseiller en économie sociale et familiale ou de travailleur social que sur les postes de chargé de relogement. Cette difficulté de recrutement s'expliquerait notamment par un manque de filières de formation adaptées.

Pour favoriser l'adhésion et l'accompagnement des ménages, plusieurs pistes de travail peuvent être engagées et sont détaillées ci-après.

Solutions identifiées

Renforcer et adapter les informations communiquées aux ménages

L'information transmise aux occupants concernés par les opérations de relogement s'appuie principalement sur quatre relais :

- La documentation élaborée par les MOUS ou maîtrises d'ouvrage directement à destination des ménages à reloger ;
- Les travailleurs sociaux qui constituent un relais essentiel et assurent la pédagogie auprès des ménages ;
- Les EPCI, en charge du pilotage des projets ;
- Les communes qui restent un échelon de proximité bien identifié par les ménages.

Une attention portée à chacun de ces axes peut permettre d'améliorer l'information globale des ménages et, *in fine*, le processus de relogement. On peut notamment retenir quelques bonnes pratiques.

Tout d'abord, concernant la documentation à destination des demandeurs, les retours d'expérience montrent que l'utilisation de témoignages présente de bons résultats. Par le biais de vidéos ou de portraits dans un document écrit, il s'agit de laisser la parole à des ménages qui ont déjà été relogés. L'objectif est de donner à voir aux futurs relogés quelles sont les opportunités offertes par un relogement et de faciliter leur projection. De la même manière, les réunions de présentation des projets permettent des interactions directes avec les institutions et offrent la possibilité de faire intervenir des ménages ayant déjà été concernés par des opérations de relogement passées. Les relais constitués par les conseils citoyens et les maisons du projet sont également à saisir car s'adressant directement aux habitants, ils facilitent le dialogue et la compréhension des enjeux.

Ensuite, le rôle des travailleurs sociaux est central. Quel que soit le mode de fonctionnement retenu par le bailleur (Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale – MOUS – interne ou externalisée), cela nécessite que les moyens humains soient adaptés, tant en termes de volume que de formation des personnels pour qu'ils soient en capacité de répondre à l'ensemble des interrogations des ménages, notamment lors des visites des logements. Ainsi,

dans de nombreux territoires, les chargés de relogement réalisent eux-mêmes des visites des quartiers au sein desquels se situe l'offre mobilisable pour les relogements, afin de mieux connaître l'environnement, les services publics disponibles, l'offre commerciale, etc.

Enfin, le parcours résidentiel ne s'arrête pas au moment où l'attribution est réalisée. Aussi, certains territoires travaillent le lien entre la commune de départ et la commune d'accueil pour que le ménage puisse prendre ses repères dans son nouveau quartier dans les meilleures conditions (relais auprès des établissements scolaires ou sociaux, accès aux équipements du quartier d'accueil, etc.).

Déployer le dispositif de double proposition

➔ Principe

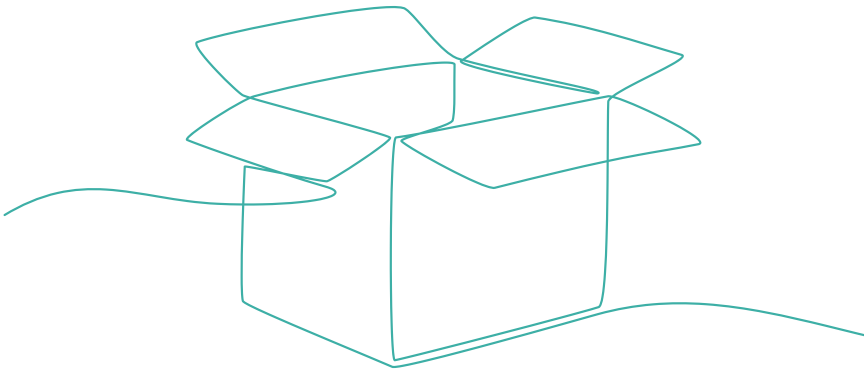
Le dispositif de double proposition consiste à proposer simultanément aux ménages deux propositions de logement pour les mettre en situation de choix et les rendre acteurs de leur démarche du relogement. Les ménages peuvent choisir l'un des deux logements proposés ou les refuser, cette double proposition ne valant qu'une seule proposition formelle (au titre des 3 propositions de logement que le bailleur démolisseur est tenu de présenter aux ménages à reloger), permettant à l'organisme de présenter jusqu'à six offres logements au ménage. En leur donnant un rôle plus actif et en multipliant les offres proposées, cette expérimentation vise à favoriser l'acceptabilité du relogement par les ménages. Ce dispositif est actuellement déployé à Nanterre (Hauts-de-Seine) par le bailleur social Hauts-de-Seine Habitat qui l'expérimente sur une sélection de ménages dont les caractéristiques justifient d'un accompagnement au relogement renforcé (problématiques de vieillissement, handicap, familles monoparentales, etc.).

➔ Enjeux et perspectives de travail

L'expérimentation étant en cours, aucun résultat n'est donc encore consolidé. Toutefois, les premiers retours d'expérience mettent en évidence que ce dispositif permet de gagner en efficacité dans les processus de relogement. D'une part, le bailleur s'obligeant à proposer deux logements simultanément, il maximise l'adéquation entre les offres et les souhaits du ménage. D'autre part, le ménage à reloger dispose d'un choix plus large qui l'implique davantage dans son projet résidentiel.

Cette expérimentation peut néanmoins être complexe à démultiplier, au regard du contexte de tension sur l'offre qui ne facilite pas la capacité à identifier simultanément deux logements répondant aux aspirations des ménages et qui peut conduire à rallonger les délais d'attributions pour le ou les logements qui seront refusés par le ménage.

En fonction du bilan qui en serait fait par Hauts-de-Seine Habitat, des temps de travail entre organismes, AORIF, services de l'État et collectivités pourraient être mis en place pour approfondir les conditions de réplicabilité d'une telle démarche.



Faciliter l'adhésion et l'accompagnement des ménages à reloger

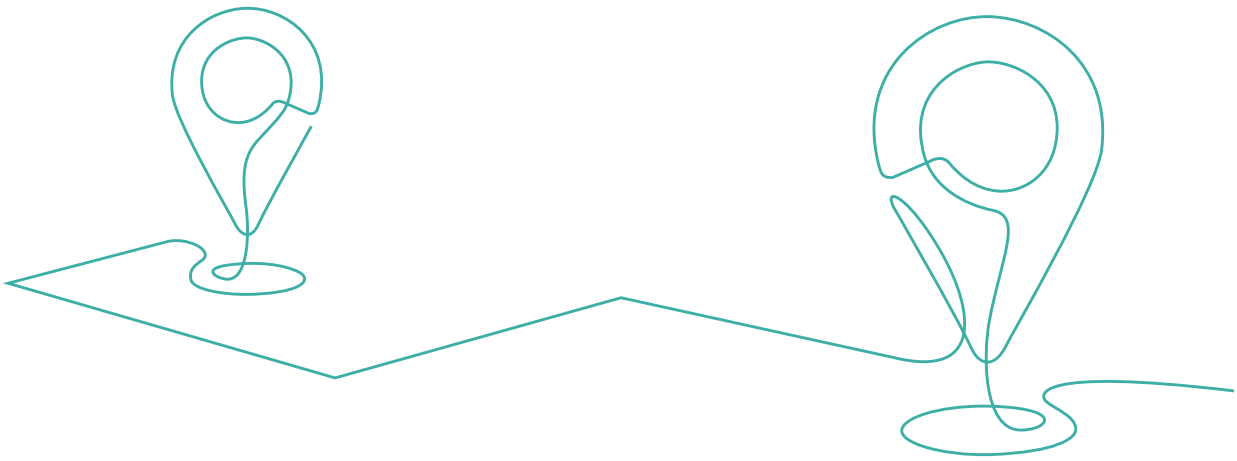
S'appuyer sur la plateforme d'Action Logement Services

➔ Principe

Depuis 2020, Action Logement Services (ALS) gère ses attributions à travers la plateforme AL'IN qui s'inscrit dans une logique de location choisie : ainsi, les logements relevant du contingent d'Action Logement Services sont mis en ligne sur la plateforme et le demandeur se positionne sur un logement correspondant à ses besoins sans attendre de s'en voir proposer un. Cette plateforme est ouverte aux ménages en processus de relogement éligibles au contingent d'Action Logement Services qui peuvent s'y connecter et se positionner sur les logements qui les intéressent.

➔ Enjeux et perspectives de travail

La plateforme AL'IN vise à rendre les ménages davantage actifs dans leur demande, et elle permet aux ménages de prendre la mesure de l'offre disponible dans leur secteur d'intérêt. Toutefois, elle est aujourd'hui peu mobilisée par les ménages à reloger qui n'en ont pas nécessairement connaissance ou ne la jugent pas toujours facile d'utilisation. Se pose ainsi en premier lieu l'enjeu pour les MOUS et chargées d'accompagnement de bien identifier tous les ménages à reloger qui pourraient relever du contingent Action Logement. Dans un deuxième temps, il s'agit d'acculturer les opérateurs de l'accompagnement à l'existence et au maniement de la plateforme AL'IN pour qu'ils puissent eux-mêmes faire connaître cet outil aux ménages éligibles et les accompagner dans sa prise main.



03.

Des solutions pour améliorer la gouvernance et articuler les opérations entre elles

Améliorer la gouvernance et articuler les opérations entre elles

Une gouvernance complexe qui limite la bonne articulation des projets

Si le premier programme de renouvellement urbain s'inscrivait très largement dans une logique communale, le nouveau programme nécessite bien davantage, a fortiori en Île-de-France, une conduite de projets articulée aux différentes échelles, pour répondre aux objectifs quantitatifs et qualitatifs du relogement et limiter les effets de concurrence entre les opérations et entre les publics prioritaires pour l'accès au logement. La mise en place de modalités de gouvernance adaptées de ces opérations constitue donc un facteur central de leur réussite. Si les Établissements publics de coopération intercommunale prennent en main leur rôle de porteurs de projet (qui leur a été confié au titre de leur compétence « politique de la ville ») et de pilote du renouvellement urbain, ils restent souvent confrontés à des injonctions contradictoires qui peuvent nuire au bon déroulé des projets.

Solutions identifiées

Renforcer les rôles de chacun

➔ Le rôle de chef de file de l'EPCI
Dans le NPNRU, le rôle de chef de file attribué aux EPCI visait à renforcer la cohérence et l'articulation entre les projets à l'échelle d'une intercommunalité, tout en les inscrivant dans le cadre de la définition plus globale d'une politique de l'habitat de l'EPCI, dont les compétences en la matière ont été renforcées.

Malgré la pertinence de ce passage à un niveau de gouvernance intercommunale des projets, les EPCI peuvent avoir des difficultés à s'affirmer dans ce rôle de chef de file, *a fortiori* dans un contexte francilien au sein duquel le fait intercommunal reste relativement récent et inégalement structuré. Les EPCI doivent donc renforcer leur positionnement en s'appuyant notamment sur l'élaboration de documents structurants comme le PLH, la CIA ou la Charte de relogement intercommunale. Ainsi, ils inscrivent la problématique du relogement au cœur des réflexions stratégiques sur l'offre de logement à développer sur le territoire ou sur la gestion de la demande et des attributions. Ils permettent enfin de penser l'articulation des projets, leur phasage et leur hiérarchisation les uns par rapport aux autres.

➔ Le rôle de pilote des services de l'État (DRIHL sièges et services départementaux) pour répondre aux enjeux supra-territoriaux
Dans le contexte spécifique de l'Île-de-France, un pilotage à l'échelle régionale apparaît également incontournable pour fixer un cadre stratégique avec l'ensemble des acteurs et répondre aux enjeux supra-territoriaux. À l'image du travail réalisé par la DRIHL pour quantifier les besoins en relogement en Île-de-France, plusieurs enjeux plaident en faveur d'une approche régionale et d'un rôle de pilote des services de l'État pour l'animation de réseau, la mobilisation des acteurs, la construction de règles communes ou encore l'appui aux territoires.

Ainsi, la question de l'ordonnancement des projets se pose déjà dans certains secteurs très concernés par le renouvellement urbain, afin d'établir collectivement, avec le soutien de l'État dans les départements, une chronologie précise des opérations. À titre d'exemple, sur le territoire de Plaine Commune, certaines opérations s'inscrivant dans le cadre des aménagements préalables aux Jeux olympiques 2024 ont été considérées comme prioritaires pour la conduite du relogement.

À l'échelle départementale, les services de l'État ont également vocation à reconnaître la qualité de public prioritaire aux ménages qui répondent aux critères de la loi et fixés localement (article L. 441-1 du CCH, accord collectif départemental ou déclinaison intercommunale). Au regard du poids des enjeux du relogement à l'échelle régionale et de l'importance de la mobilisation de tous les acteurs, plusieurs partenaires s'accordent sur la nécessité de conférer aux ménages à reloger un critère de priorité de manière à faire converger, pour tous les réservataires, les objectifs du relogement avec les objectifs d'attributions aux publics prioritaires (25 % d'attributions aux publics prioritaires par contingent, hors contingent préfectoral)[1].

➔ Le rôle des partenaires « relais », dont l'AORIF

Si les EPCI et l'État local/délégation territoriale de l'ANRU apparaissent comme les pilotes essentiels des opérations de renouvellement urbain, la gouvernance ne peut se faire sans les partenaires et en particulier les maîtres d'ouvrage des opérations. Ces derniers doivent être pleinement partie prenante des opérations mais aussi de l'élaboration des stratégies locales. À ce titre, l'AORIF joue un rôle majeur dans la fluidité des échanges entre les intercommunalités, les services de l'État et les organismes HLM. L'AORIF assure notamment ce rôle à travers son dispositif d'animation territoriale sur 27 intercommunalités stratégiques d'Île-de-France qui permet de structurer efficacement le dialogue avec le collectif des bailleurs et de nourrir leur contribution aux politiques locales de l'habitat, en particulier sur les enjeux de relogement.

Au-delà de son rôle de facilitation, l'association pourra également contribuer aux travaux par ses études ou expérimentations en recherche de solutions concrètes sur les enjeux qui nécessitent un haut niveau de coordination ou de coopération inter-bailleurs. Les mécanismes de compensation entre bailleurs solidaires du relogement, ou la réponse aux besoins de mobilité élargie qui s'expriment pour une partie des ménages à reloger, sont ainsi des sujets que l'association a vocation à approfondir.

Consolider les outils stratégiques, de pilotage et de suivi des relogements

L'action de chacun des partenaires du relogement est conditionnée à la bonne adéquation des outils mis en place avec les objectifs qui leur sont assignés au service des stratégies de relogement.

➔ Faciliter le pilotage du relogement à plusieurs échelles

Comme pour toute politique publique, le suivi, le pilotage et l'évaluation des projets sont incontournables.

Pour autant, il n'existe aujourd'hui pas d'outil national permettant d'assurer l'ensemble de ces missions. En effet, les outils déployés par l'ANRU, au premier rang desquels les fichiers « RIME » (mis en place en lien avec l'USH), constituent des outils de *reporting* administratif et financier mais sont considérés par la plupart des acteurs comme lourds à renseigner et dans une logique trop a posteriori pour permettre un pilotage quotidien de l'avancée des relogements.

Afin de faciliter le travail des acteurs du relogement, ces fichiers « RIME » sont en cours de remplacement par une plateforme numérique (« e-RIME ») qui doit permettre de simplifier à la fois le maniement quotidien de cet outil par les acteurs opérationnels du relogement et la consolidation de données à différentes échelles (du projet, de la commune, de l'intercommunalité, voire au-delà). Néanmoins, en l'état actuel des développements de « e-RIME », il ne s'agit toujours pas d'un outil de pilotage, ce qui serait souhaité par un certain nombre de territoires même si, à l'inverse, certains préféreront continuer à s'appuyer sur des outils de leur propre conception (plus souples ou permettant de disposer de données qui ne seraient pas présentes dans « e-RIME »).

Pour autant, le déploiement de la plateforme étant en cours, « e-RIME » pourrait à terme évoluer vers d'autres fonctionnalités. L'AORIF et les bailleurs sociaux auront bien entendu vocation à participer aux travaux menés au niveau national sur les évolutions de la plateforme.

(1) C'est le cas également en dehors de l'Ile-de-France, à l'image de l'Eurométropole de Strasbourg où les partenaires ont acté que les relogements réalisés dans le cadre des opérations de renouvellement urbain seraient comptabilisés au titre des objectifs fixés dans l'Accord collectif départemental (ACD).

L'Eurométropole de Strasbourg : un chef de projet relogement métropolitain au cœur du dispositif de coordination des relogements ANRU

Au vu des projets programmés sur son territoire, l'Eurométropole de Strasbourg prévoit la démolition de 2 200 logements. La Métropole a créé un poste, co-financé par l'ANRU, de « chef de projet relogement ANRU » destiné à piloter et coordonner, en lien avec les partenaires internes et externes (bailleurs, AREAL, réservataires, communes, directions de projet NPNRU, etc.), la stratégie/politique du relogement des ménages ANRU tout en l'articulant avec la stratégie d'attribution de l'Eurométropole de Strasbourg (Convention Intercommunale d'Attribution 2019 -2025).
Il constitue une porte d'entrée unique pour les partenaires et permet une bonne orientation des informations pour accompagner les process. Il permet également à la Métropole de disposer en permanence d'une vision d'ensemble des opérations de relogement, d'ajuster les trajectoires au plus juste et de prendre plus rapidement les éventuels arbitrages nécessaires.

À l'image du cas de l'Eurométropole de Strasbourg, le rôle de pilote de l'EPCI s'incarne d'autant plus efficacement s'il fait l'objet d'un recrutement dédié, qui facilite tant la coordination que la mise en réseau des acteurs du relogement.

Par ailleurs, concernant le suivi *a posteriori*, l'outil « e-RIME » n'est pas le seul levier mobilisable. Dans le Système national d'enregistrement (SNE), il est possible de renseigner le motif « renouvellement urbain » pour une demande de logement social. C'est d'ailleurs une recommandation forte des services de l'État, relayée par l'AORIF, pour faciliter la comptabilisation des relogements réalisés. Cette information est aujourd'hui renseignée de façon très partielle, comme l'a démontré l'étude réalisée par la DRIHL. L'ensemble des acteurs s'accorde donc sur la nécessité de fiabiliser ce champ dans le SNE.

→ Articuler le travail des MOUS et animer le réseau d'acteurs à l'échelle intercommunale

Le rôle de pilote de l'EPCI peut notamment se traduire par une fonction de coordination des différentes MOUS, qui peut prendre plusieurs formes.

Le niveau le plus intégré d'articulation à une échelle intercommunale consiste en la mise en place d'une MOUS ensemblière qui permet de disposer d'une vue générale des projets et donc de concevoir des cadres d'intervention stratégiques, en complément des MOUS locales, pour assurer une meilleure coopération entre les bailleurs et les réservataires. En Île-de-France, ce dispositif est notamment mis en œuvre sur la commune de Nanterre (92) ou sur la Communauté d'agglomération Val d'Yerres Val de Seine (91). Dans le cas de Nanterre, la MOUS ensemblière est entièrement financée par les bailleurs signataires, mais l'ANRU peut cofinancer ce type de poste dans le cadre de la convention de renouvellement urbain.

Un niveau intermédiaire d'articulation des MOUS peut prendre la forme de réunions régulières de partage d'informations entre les MOUS organisées par l'intercommunalité pour mieux coordonner leurs actions, les outiller et porter les orientations stratégiques.

Au-delà de la coordination des MOUS, les EPCI, en tant que pilotes des projets, jouent un rôle important d'animation du réseau des acteurs engagés dans le relogement. Cela se traduit généralement par la mise en place d'instances (techniques et politiques) pour partager l'avancée des projets et les difficultés rencontrées.

Dans le cas de réunions techniques, il peut s'agir de rassembler une pluralité de partenaire pour échanger, par exemple, sur les relogements les plus complexes, ou à l'inverse réunir un type d'acteurs précis, comme les chargés de relogement, afin qu'ils se connaissent davantage et partagent leurs méthodes de travail. Ces temps d'échanges contribuent à la mise en place plus ou moins formelle d'un réseau local d'acteurs du relogement qui, à terme, tend à fluidifier les relogements. En effet, les relations interpersonnelles jouent un rôle fondamental dans la gestion de ce type de projets complexes qui repose aussi sur de la montée en compétence via les pairs.

→ Appréhender finement les besoins pour mieux définir les priorités et les engagements à travers les documents partenariaux

Plusieurs documents partenariaux, tels que les plans de relogement ou les chartes de relogement, peuvent être mobilisés pour définir une stratégie de relogement partagée par l'ensemble des partenaires.

Les plans de relogement élaborés à l'échelle des projets permettent d'appréhender finement les besoins de relogement induits par les opérations, l'offre disponible à mobiliser pour y répondre, ainsi que la temporalité à respecter pour permettre de respecter le calendrier du projet. Ces démarches de diagnostic doivent être consolidées à l'échelle intercommunale et actualisées au fil de l'eau, pour permettre d'adapter l'ordonnancement des projets et la mobilisation des partenaires.

Les chartes de relogement ne sont plus des documents obligatoires mais leur formalisation est particulièrement recommandée pour définir les modalités partenariales du relogement, mais également les engagements, y compris quantitatifs, de chacun des réservataires. À titre d'exemple, l'EPT Grand Paris Grand Est a inscrit dans sa charte de relogement des engagements chiffrés pour les communes non démolisseuses. Elles se sont engagées à mobiliser de 5 à 15 % de leur contingent pour satisfaire des demandes de relogement. Les chartes sont ainsi un outil efficace de mobilisation des acteurs, dès lors qu'elles sont bien articulées avec la stratégie d'attributions du territoire dans son ensemble.

→ Améliorer les outils de partage des besoins et des offres

L'appariement entre les besoins et l'offre est au cœur des préoccupations de l'ensemble des acteurs du relogement. Si l'effort de relogement repose essentiellement sur l'offre mobilisée par le maître d'ouvrage de l'opération et ses réservataires, la mobilisation de l'ensemble des réservataires et bailleurs apparaît comme un levier indispensable pour élargir les opportunités résidentielles des ménages à reloger.

La Métropole Européenne de Lille (MEL) : des instances construites autour du choix résidentiel des ménages

La MEL a fait le choix de structurer le pilotage des opérations de relogement autour de deux types d'instance :

- Les groupes locaux étudient tous les dossiers des ménages à reloger dans le cadre des démolitions ou des réhabilitations. Dans le cas où les ménages expriment un souhait de relogement intercommunal, leur dossier est orienté vers le GTRM). Ils se réunissent deux fois par mois et associent la MEL, les organismes HLM et les communes concernées.
- Les groupes techniques de relogement métropolitain (GTRM), ajustés aux bassins de vie de la métropole lilloise, ont la responsabilité de traiter les dossiers qui présentent un caractère inter-bailleur ou émanant de ménages souhaitant quitter la commune dans laquelle ils résident. Ils se réunissent une fois par mois et associent plus largement les bailleurs et réservataires.

En complément, pour faciliter la relation entre les différents secteurs de projet et garantir un niveau de compétence homogène entre les différentes opérations, la MEL a structuré un « réseau des chargés de relogement ». Il s'incarne de deux manières. D'une part, il permet aux différents chargés de relogement de se connaître et donc d'échanger des informations, des bonnes pratiques ou des interrogations. D'autre part, ce réseau permet de formaliser un groupe d'acteurs qui peut ainsi être ciblé par la MEL pour centraliser les besoins et mutualiser les réponses par des formations ou des outils par exemple.

L'exemple de la MEL montre l'importance de mettre en place des instances d'échelle intercommunale qui favorisent la coopération et la mise en réseau des acteurs pour mieux répondre aux besoins résidentiels des ménages à reloger.

Afin de fluidifier les interactions entre les différents partenaires mobilisés, la mise en place d'outils partagés adéquats de rapprochement entre l'offre disponible et la demande constitue un impondérable dans la réussite des projets.

À ce jour, en Île-de-France, dans la majorité des territoires, les collectivités et les bailleurs ont mis en place des outils « artisanaux » pour consolider les besoins auxquels chaque maître d'ouvrage ne peut répondre individuellement. Cela se traduit par exemple par la mise en place d'un tableau Excel transmis régulièrement à l'ensemble des partenaires, avec une liste de ménages pour que chacun identifie dans quelle mesure il dispose d'offres correspondantes. Dans un grand nombre de cas, les collectivités ont mis en place des boîtes mail spécifiques par lesquelles transitent les échanges. C'est également le cas dans le cadre des ORCOD franciliennes, pour lesquelles l'EPFIF transmet régulièrement aux partenaires un tableau de suivi des caractéristiques des ménages à reloger pour qu'ils transmettent des offres adaptées.

Dans certains territoires, il ne s'agit pas d'une boîte mail mais de dossiers partagés (type Sharepoint) au sein desquels les partenaires peuvent retrouver des tableaux de suivi voire des ressources, des informations, etc. C'est le cas par exemple sur le territoire de Grand Paris Seine et Oise.

Aix-Marseille-Provence Métropole : un outil de mutualisation des contingents

En 2017, à l'issue des états généraux de l'habitat, la Métropole Aix-Marseille-Provence a signé une charte de mutualisation des contingents en vue de faciliter le relogement des ménages concernés par les opérations de renouvellement urbain. Cette convention prévoit la mise à disposition sur une plateforme de 390 logements par an à destination des relogements. Cet objectif est réparti entre l'Etat (200), la Ville de Marseille (60), le Conseil départemental des Bouches du Rhône (50), la Métropole Aix-Marseille-Provence (30) et Action Logement Services (50). Cette mutualisation a pris la forme d'une plateforme de mise à disposition des logements sur laquelle les différentes MOUS peuvent se positionner. Cet outil s'inscrit dans la continuité de celui déployé à Marseille dans le cadre du premier programme RU et dont les résultats ont été jugés positifs par l'ensemble des partenaires. À l'époque, l'outil était porté par le groupement d'intérêt public Marseille Rénovation Urbaine. L'objectif est donc de reprendre les bases de cet outil, de le consolider et de le faire évoluer (un travail partenarial est engagé à ces fins).

Focus : des boîtes mail communes aux plateformes partenariales

La boîte mail commune est souvent le premier outil expérimenté par les territoires. Il a l'avantage d'être simple à mettre en place et relativement intuitif dans son usage. Le principe est de créer un destinataire unique pour tous les organismes ou réservataires qui souhaiteraient proposer un logement à destination des ménages à reloger. Les MOUS peuvent toutes consulter les propositions et se positionner au gré de leurs besoins.

En dépit de la simplicité de mise en œuvre, de nombreuses limites ont été relevées par les différents territoires ayant expérimenté ce type d'outils. Tout d'abord, les organismes alertent sur la démultiplication des messageries qu'ils doivent suivre et alimenter. Ensuite, ces boîtes mail ne permettent pas de prioriser les besoins : la première MOUS qui dispose d'un ménage correspondant à la proposition de logement transmise se positionnera sur ce logement, sans nécessairement que cela s'articule avec les besoins des autres projets. Cela nécessite donc une très grande réactivité de la part des MOUS.

Pour contrecarrer cet effet du « premier arrivé, premier servi », plusieurs territoires ont instauré un principe de priorité tournante. Deux formats sont à l'étude ou mis en place :

- Une gestion « automatisée » : lorsqu'un logement se libère, il est proposé prioritairement à une MOUS qui peut accepter ou décliner. Si la proposition n'est pas retenue, la MOUS en deuxième position sur la liste de priorité peut se positionner. Au tour suivant, la MOUS qui a pu s'exprimer en premier s'exprimera cette fois-ci en dernier, celle située en deuxième position s'exprimera en premier et ainsi de suite.
- Une gestion régulée : un acteur à définir flèche les logements vers une MOUS, eu égard aux enjeux territoriaux ou supra-territoriaux. Ce fonctionnement est expérimenté à Grand Paris Seine et Oise et Plaine Commune.

Si ces boîtes mails constituent donc un premier pas pour partager de façon élargie les besoins, leurs limites freinent certains acteurs qui ne les considèrent pas véritablement efficaces à grande échelle. Certains territoires ont mis en place des outils qu'ils jugent plus performants, comme des plateformes de partage des offres et des besoins.

Deux grandes métropoles hors Île-de-France expérimentent des plateformes, la Métropole Européenne de Lille et Aix-Marseille-Provence Métropole (voir encadrés). Il s'agit d'un outil informatique permettant aux organismes ou aux réservataires partenaires de poster les logements disponibles qu'ils souhaitent mettre à disposition des opérations de relogement. Les chargés de relogement ont également accès à cette plateforme et peuvent donc consulter ces propositions. Si l'une d'entre elles les intéresse, ils peuvent se positionner. Le processus d'attribution suit ensuite son cours.

Pour les bailleurs, ces plateformes sont simples d'utilisation et semblent répondre à leurs attentes sur le plan technique. Néanmoins, cela nécessite des moyens humains adaptés pour suivre de façon quotidienne l'arrivée des offres et leur mobilisation.

Ces outils ne constituent pas une réponse en soi à la gestion partenariale des relogements mais peuvent être un élément facilitateur pour la tenue des engagements et la solidarité interacteurs indispensable à leur réussite. Ils ne peuvent remplacer une gestion stratégique globale portée par des instances adéquates.

Point d'attention : les acteurs doivent veiller à ce que les outils mis en place soient bien conformes au Règlement Général sur la Protection des Données (RGPD), d'autant que des informations personnelles seront partagées avec de nombreux partenaires. Cette réflexion doit systématiquement être intégrée dans les discussions sur le déploiement d'outils partenariaux.

Métropole Européenne de Lille (MEL) : un outil nouveau à consolider

La MEL a décidé de constituer une plateforme de type « Bourse de logements » pour faciliter les relogements inter-bailleurs. Il s'agit d'un outil informatique sur lequel les organismes non-démolisseurs peuvent proposer des logements à l'ensemble des chargés de relogement qui disposent alors d'une semaine pour se positionner. La plateforme a été lancée en juillet 2021. Il s'agit donc d'un outil relativement récent mais, après six mois d'expérimentation, un premier bilan a pu être tiré.

Tout d'abord, la plateforme est plutôt bien appropriée par les bailleurs qui déposent un volume significatif de logements. Cet engagement s'explique aussi par le fait que la MEL ait signé un protocole inter-bailleurs fixant des objectifs chiffrés de relogement pour l'ensemble des organismes, qu'ils soient démolisseurs ou non. Ce protocole prévoit que 60 % des attributions à réaliser au titre des relogements soient assurées par les bailleurs démolisseurs et 40 % par les autres.

Actuellement, la MEL négocie une évolution de ce protocole vers un objectif de 70 % des attributions pour les bailleurs démolisseurs et de 30 % pour les autres, afin de se rapprocher de la réalité du terrain : en effet, on observe un écart important entre les objectifs fixés pour les bailleurs non-démolisseurs et leur atteinte, en raison notamment de la structure du parc. Pour les bailleurs non démolisseurs, cela représente entre 6 % et 7 % de leurs attributions.

Ensuite, la MEL constate que beaucoup de logements n'ont fait l'objet d'aucun positionnement de la part des chargés de relogement. Pour une partie d'entre eux, les caractéristiques des logements n'étaient pas en adéquation avec celles de la demande. Pour le reste, qui représente une part relativement importante des logements, il semblerait que opérateurs du relogement et de l'accompagnement manquent encore de structuration et ne parviennent pas à répondre dans le délai imparti d'une semaine. Des réflexions sont en cours pour allonger les délais et permettre un meilleur taux de réponse.

Enfin, la plateforme s'adresse actuellement uniquement aux bailleurs non-démolisseurs. La MEL souhaiterait pouvoir élargir la plateforme à l'ensemble des bailleurs, y compris démolisseurs qui pourraient également être force de proposition pour des opérations où ils n'interviennent pas.

04.

Conclusion et perspectives

Conclusion et perspectives

En conclusion, les relogements en Île-de-France sont fortement contraints par un manque d'offre structurel. Si certains leviers peuvent être activés pour fluidifier un peu les parcours ou mobiliser un peu d'offres complémentaires, il semble indéniable que l'articulation entre les projets, mais aussi avec l'ensemble du système d'attribution, nécessitera un phasage et donc une priorisation. Cet arbitrage devra être conduit de manière objective et coconstruit entre les différentes échelles de pertinence du projet. Les EPCI d'abord devront construire une stratégie intercommunale qui intègre une forme de priorisation entre les différents secteurs de projet en « concurrence ». Cette vision intercommunale devra ensuite être partagée à l'échelle départementale pour construire une vision partagée des enjeux. Enfin, la DRIHL devra finaliser cet arbitrage, définir le cadre de la stratégie globale et les espaces de dialogue. Tous ces travaux devront être conduits en lien avec l'ANRU pour rester compatibles avec les objectifs du RGA et le calendrier défini par l'agence. Les bailleurs et l'AORIF auront aussi un rôle de relais dans la construction et la mise en œuvre de cette stratégie.

Ils joueront aussi un rôle fort dans le portage des réflexions autour des outils. Une fois la stratégie régionale établie, il s'agira de la mettre en œuvre en s'appuyant sur un panel d'outils. La plupart existent déjà mais présentent des limites qu'il conviendrait de corriger. L'un des chantiers principaux est de réinterroger le mécanisme d'indemnité pour minoration de loyer et d'identifier d'autres mécanismes de compensation potentiels. L'autre chantier est la fluidification des échanges inter-bailleurs et inter-réservataires via la prise d'engagements chiffrés dans les documents de planification, voire en allant jusqu'à la mise en place d'une plateforme.

Enfin, la mise en œuvre de la réforme des attributions apporte de nouveaux outils dont la portée pour le relogement est encore mal identifiée. En intégrant les ménages à reloger dans la cotation ou en les labellisant systématiquement comme public prioritaire, les réservataires pourraient mieux identifier ces publics et les positionner plus systématiquement. Dans le cadre du passage à la gestion en flux, il est prévu que soient sortis de l'assiette du flux des attributions les logements fléchés pour les relogements. Il pourrait donc s'agir d'un levier facilitant la mobilisation de logements adaptés par les bailleurs, bien que le sujet soulève de nombreuses questions et éléments à préciser. Compte tenu de l'avancée de ces travaux, à la fois en Île-de-France et en province, il est encore difficile d'évaluer l'impact de ces réformes sur les processus de relogement.

L'AORIF suivra donc avec attention les travaux conduits à l'échelle régionale et sur les territoires mais souhaite continuer à s'engager plus avant dans la recherche de solutions opérationnelles pour fluidifier les relogements dans le parc social francilien. À l'issue de cette étude, l'AORIF a pris l'initiative de lancer une démarche d'expérimentation pour tester la faisabilité de deux dispositifs favorisant la coopération inter-acteurs.

Le premier concernera la mise en place d'une chambre de compensation des relogements portés en inter-bailleurs. Ce projet de chambre de compensation vise à lever les freins, notamment économiques, à la solidarité entre acteurs dans la gestion de ces relogements. Il s'agirait de mettre en place un dispositif qui permette de mesurer, d'équilibrer et le cas échéant de compenser, les efforts de solidarité induits par ces relogements.

Le deuxième portera sur un outillage adapté aux besoins de rapprochement offre-demande d'échelle régionale, visant à permettre de coordonner les acteurs à des échelles extraterritoriales pour prendre en compte les demandes de mobilité qui s'expriment au-delà du territoire d'implantation des ménages.

05.
Annexes

Annexes

Acronymes

ACD – Accord collectif départemental

ANRU – Agence nationale pour la rénovation urbaine

AORIF – Association des organismes de logement social de la région Île-de-France

APL – Aide personnalisée au logement

CCH – Code de la construction de l'habitation

CIA – Convention intercommunale d'attribution

DRIHL – Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement

EPCI – Établissement public de coopération intercommunale

EPFIF – Établissement public foncier d'Île-de-France

EPT – Établissement public territorial

NPNRU – Nouveau programme national de renouvellement urbain

ORCOD – Opération de requalification des copropriétés dégradées

PLH – Programme local de l'habitat

PLUS – Prêt locatif à usage social

PLS – Prêt locatif social

SNE – Système national d'enregistrement

USH – Union sociale pour l'habitat

Synthèse des entretiens réalisés

Cinq intercommunalités ont été interrogées dans le cadre de la présente étude :
- L'EPT Grand Paris Grand Est ;
- La CU Grand Paris Seine et Oise ;
- L'Eurométropole de Strasbourg ;
- La Métropole Européenne de Lille ;
- La Métropole Aix-Marseille-Provence.

L'EPT Grand Paris Grand Est : une charte de relogement porteuse d'engagements chiffrés pour garantir la juste mobilisation partenariale (validé par l'EPT mais beaucoup plus long que la version initiale…)

L'établissement public territorial Grand Paris Grand Est compte trois projets de renouvellement urbain : près de 2 000 relogements sont à prévoir sur le territoire dans le cadre de projets NPNRU situés à Clichy-sous-Bois (Bas Clichy avec l'ORCOD et Bois du Temple), Neuilly-sur-Marne et Villemomble.

Au-delà des chartes locales de relogement, une charte territoriale de relogement a été approuvée par le conseil de territoire du 18 mai 2021 et mise en œuvre à partir de mars 2022. Cette dernière permet de fixer des objectifs chiffrés aux partenaires du territoire, y compris aux communes non démolisseuses, qui s'engagent à contribuer à l'effort de relogement en mettant à disposition entre 5 et 15 % de leur contingent propre.

Malgré cette avancée contractuelle, la contribution des 11 communes non démolisseuses au relogement reste modeste : sur un objectif moyen de 30 relogements, seulement deux ont été réalisés. Plusieurs facteurs permettent d'expliquer ce retard : d'une part, les nombreux changements de personnel au sein des services logement des villes ont nécessité un nouveau partage de la charte et de ses enjeux. D'autre part, les logements qui pourraient être mis à disposition par les communes ne correspondent pas aux besoins des ménages, tels des logements de type PLUS ou PLS, dont le loyer est trop élevé pour les publics à reloger.

Il faut par ailleurs tenir compte du contexte plus global dans lequel s'inscrit la Charte territoriale du relogement. La Convention Intercommunale d'Attributions définit les principes clefs des conditions d'accompagnement des ménages relogés en matière de mixité sociale et de peuplement des quartiers. Or ce document a été approuvé récemment lors de la Conférence Intercommunale du Logement du 22/09/2022. Désormais, les élus ont les garanties nécessaires pour mettre en œuvre le relogement au regard des orientations stratégiques en matière d'habitat et de logement sur le territoire.

La mobilisation des villes non-démolisseuses et de l'ensemble des réservataires du territoire est essentielle car les bailleurs démolisseurs ne peuvent à eux-seuls assurer le relogement des ménages. Cela est d'autant plus prégnant pour le secteur de l'ORCOD puisque l'Établissement Public Foncier, en charge de racheter les 1 290 logements en copropriétés dégradées, n'est pas un bailleur social et qu'il n'a *a fortiori* pas de logements et ne peut compter que sur les réservataires du territoire.

Afin de mobiliser l'ensemble des partenaires du territoire dans le relogement, plusieurs conditions sont nécessaires.

D'une part, il est important de mettre en place des instances partenariales régulières propres à chaque NPNRU au travers de cellules locales, comités techniques et COPIL relogement locaux. Ce pilotage local est complété par des instances de suivi à l'échelon territorial.

Une animation du partenariat sous forme d'un partage régulier des objectifs, de l'avancement et des difficultés engendre une dynamique favorable. Pour Clichy-sous-Bois, c'est l'Établissement public Foncier qui organise ces instances et dans les villes de Neuilly-sur-Marne et Villemomble, c'est l'EPT Grand Paris Grand Est.

D'autre part, afin de fluidifier les propositions de logements et favoriser la lisibilité des besoins pour l'ensemble des réservataires qui sont parfois présents sur les trois NPNRU, l'EPT orchestre le partage de l'information concernant les besoins en relogement. Un état des lieux est ainsi adressé chaque mois à l'ensemble des réservataires du territoire. Ce tableau de synthèse très simple indique la typologie et le conventionnement du logement requis par NPNRU. Les réservataires peuvent ainsi adapter leurs propositions au regard des besoins et ainsi répartir équitablement les offres. Les situations d'urgence sont mises en exergue dans le tableau, permettant une recherche efficace de solution. Une externalité positive de ce processus est la proposition par les réservataires d'un logement à plusieurs MOUS, successivement, en cas de refus de la première. Les MOUS sont également incitées à travailler sur les souhaits des ménages, afin d'élargir les choix de commune de relogement.

Afin de favoriser le relogement, GPGE a élargi l'envoi des besoins en relogement aux bailleurs non-signataires de la Charte territoriale de relogement qui ont moins de 500 logements sur le territoire. Un travail est par ailleurs fait par les collectivités, dont la ville de Clichy-sous-Bois, sur les mutations pour libérer des grands logements. GPGE reste vigilant à ce que les logements proposés ne fragilisent pas l'équilibre de peuplement de certains secteurs, notamment les quartiers en politique de la ville et ceux ayant déjà bénéficié d'un programme de renouvellement urbain.

À ce titre, GPGE organise des réunions inter-réservataires pour les livraisons neuves. Chaque réservataire fait part de ses souhaits et objectifs à remplir, notamment au regard de la loi Égalité et Citoyenneté. Le bailleur rappelle ses seuils d'adaptabilité, notamment au regard des ménages issus du relogement, et les villes peuvent évoquer les profils recherchés au regard du contexte local.

Ce dispositif se met en place progressivement. Relativement chronophage, les partenaires s'interrogent sur la pertinence d'avoir un emploi à temps plein dédié à ce sujet.

Au regard des questionnements actuels sur la nouvelle géographie prioritaire, une vigilance est essentielle sur cette question du peuplement et de la mixité sociale, tant pour maintenir les secteurs équilibrés que pour éviter de recréer ou d'accentuer des poches de paupérisation.

La vigilance doit être collective. Elle conditionne la réussite des projets de renouvellement urbain dans leur ensemble.

La CU Grand Paris Seine et Oise : une forte tension sur les opérations de relogement

La CU Grand Paris Seine et Oise a également fait l'objet d'une observation spécifique pour son volume important de démolitions à venir et l'impact de celles-ci en matière de relogement : environ 1 000 ménages devraient être concernés sur le territoire dans le cadre de projets NPNRU et ORCOD.

Sous l'égide de la communauté urbaine, plusieurs instances permettent la structuration de l'interbailleurs et de l'inter-réservataire (comités techniques et comités de pilotage organisés trois fois par an), ainsi qu'un poste de chargé de mission relogement et peuplement. Rattaché à la communauté urbaine, ce dernier est cofinancé par GPS&O, l'ANRU et les bailleurs démolisseurs.

Malgré cette structuration, en continuelle adaptation aux réalités du terrain, le territoire souffre de la mise en concurrence des différents projets. En effet, les secteurs d'intervention sur la CU sont relativement proches et les souhaits exprimés par les ménages se portent sur des périmètres communs et saturés. En conséquence, il sera difficile pour la communauté urbaine de tenir les calendriers et de garantir les équilibres de peuplement.

Pour faire face à ces enjeux, le territoire s'est doté d'une charte de relogement depuis 2020. Toutefois, la structuration du travail partenarial et de l'animation de la charte est toujours en cours.

L'Eurométropole de Strasbourg : un chargé de relogement métropolitain au cœur du dispositif

Au vu des projets programmés sur son territoire, l'Eurométropole de Strasbourg devra faire face à 2 200 démolitions. Pour répondre au volume important de relogements qui y sera associé, la charte de relogement signée en 2021 a notamment lié les objectifs d'attributions de l'Accord Collectif Départemental (ACD) aux objectifs de relogements pour intégrer le « pic » de relogement dans l'appréciation de l'atteinte des objectifs. La Métropole a également créé un poste de « chargé de suivi des relogements métropolitain » destiné à être l'interface entre tous les opérateurs et réservataires. Ce chargé de suivi assiste notamment à tous les groupes opérationnels de suivi mensuels et peut donc porter dans ces instances une vision transversale des opérations.

Bien qu'il soit prématuré de dresser le bilan complet sur le NPNRU, la Métropole est très satisfaite de ce poste de coordination métropolitain. Il constitue une porte d'entrée unique pour les partenaires et permet une bonne orientation des informations pour accélérer les process. Il permet également à la Métropole de disposer en permanence d'une vision d'ensemble des projets, d'ajuster les trajectoires au plus juste et de prendre plus rapidement les éventuels arbitrages nécessaires. La Métropole note néanmoins que cette fluidité repose principalement sur un interlocuteur unique ; ce qui pose des questions de continuité en cas de renouvellement de l'équipe.

La Métropole Européenne de Lille : un protocole inter-bailleurs et une plateforme de mise à disposition des logements

La Métropole Européenne de Lille (MEL) compte quatorze projets représentant 6 000 ménages à reloger. Pour faire face à ce volume de relogements, la MEL a choisi de renforcer significativement son dispositif inter-bailleur. D'une part, la MEL a mis en place un protocole inter-bailleurs fixant des objectifs chiffrés de relogements pour l'ensemble des bailleurs qu'ils soient démolisseurs ou non. D'autre part, elle a constitué une plateforme de type bourse aux logements qui a été lancée en juillet 2021 pour permettre à l'ensemble des bailleurs non-démolisseurs de proposer des logements à l'ensemble des chargés de relogement dans une logique de mise en commun de l'offre. En d'autres termes, les bailleurs peuvent déposer des logements sur la plateforme. Dans le même temps, les chargés de relogement peuvent consulter ces propositions, manifester leur intérêt via la plateforme et proposer le logement aux ménages accompagnés.

Après quelques mois de mise en œuvre, la plateforme ne présente pas encore de résultats optimaux car beaucoup de logements proposés ne trouvent pas preneurs auprès des chargés de relogement. Si une partie d'entre eux ne sont pas adaptés au besoin, il apparaît également que les chargés de relogement n'arrivent pas à se positionner dans les délais impartis (une semaine) par manque de structuration des opérateurs intervenant sur les différents projets et mesures d'accompagnement.

La Métropole Aix-Marseille-Provence : une expérience de dix ans sur les plateformes inter-bailleurs

À l'échelle de la Métropole Aix-Marseille-Provence, ce sont près de 3 000 relogements qui sont à prévoir dans le cadre du NPNRU. Ce territoire a été retenu au titre du benchmark pour recueillir un retour d'expérience sur la plateforme partenariale qui avait été mise en place dans le cadre du premier programme national de rénovation urbaine. Elle réunissait l'ensemble des réservataires et des bailleurs démolisseurs pour mettre en commun l'offre et les besoins. Forte de cette expérience, la Métropole a reconduit ce dispositif dans le cadre du NPNRU en inscrivant dans sa convention-cadre pluriannuelle de renouvellement urbain reçue au contrôle de légalité le 22 novembre 2019 une mise en commun des contingents via une plateforme similaire à celle déployée pour le PNRU1 sur la ville de Marseille.

AORIF
L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT D'ILE-DE-FRANCE

AORIF - L'Union sociale pour l'habitat d'Ile-de-France
Tél. : 01 40 75 70 15 • contact@aorif.org

www.aorif.org