

SYNTHÈSE

CONFÉRENCES INTERCOMMUNALES DU LOGEMENT

DIX ANS D'ENGAGEMENT ASSOCIATIF EN ÎLE-DE-FRANCE

**FONDATION
LOGEMENT**

POUR LE



RETOUR D'EXPÉRIENCE DE LA FONDATION POUR LE LOGEMENT DES DÉFAVORISÉS ET DE SES PARTENAIRES SUR LA GOUVERNANCE DES ATTRIBUTIONS, LES AVANCÉES OBTENUES ET LES DÉFIS PERSISTANTS

INTRODUCTION

Cette synthèse reprend les principaux enseignements de la note consacrée aux Conférences Intercommunales du Logement (CIL) en Île-de-France, fondée sur près de dix années d'implication de la Fondation pour le Logement des Défavorisés et de ses partenaires associatifs au sein de ces instances.

À travers l'observation des pratiques locales, la participation aux travaux des CIL et les actions de plaidoyer conduites depuis la mise en œuvre de la loi ALUR, cette note analyse les avancées, les limites et les perspectives de la réforme des attributions. Elle met en particulier l'accent sur la place des associations dans la gouvernance locale et sur les conditions nécessaires à une politique d'attribution plus transparente, plus équitable et plus respectueuse du droit au logement. Cette synthèse a vocation à présenter les principaux constats et recommandations ; la note complète permet d'approfondir l'analyse et les exemples issus des territoires franciliens.

UN BILAN CONTRASTÉ DES CONFÉRENCES INTERCOMMUNALES DU LOGEMENT

Près de dix ans après leur création, les Conférences Intercommunales du Logement (CIL) peinent encore à produire tous les effets attendus en matière d'accès au logement social et de mixité sociale.

La mise en œuvre de la réforme a été particulièrement lente en Île-de-France. De nombreux territoires ont mis plusieurs années à adopter les principaux outils prévus par la loi (Conventions Intercommunales d'Attribution, Plans partenariaux de gestion de la demande, dispositifs d'information des demandeurs) et certains ne sont toujours pas pleinement opérationnels. Ces retards traduisent à la fois la complexité technique de la réforme mais surtout des réticences politiques persistantes face à une gouvernance plus intercommunale des attributions.

Sur le fond, les résultats apparaissent mitigés. Des progrès ont été réalisés concernant l'accès au logement des ménages prioritaires, dont la part dans les

attributions a augmenté depuis 2017. Toutefois, les objectifs fixés par la loi restent loin d'être atteints. En 2024, près de 34 % des attributions bénéficiaient à des ménages prioritaires, contre un objectif théorique supérieur à 40 %.

Les difficultés sont encore plus marquées concernant les ménages aux revenus les plus modestes. L'objectif visant à attribuer au moins 25 % des logements sociaux chaque année hors QPV aux ménages les plus modestes (revenu annuel < 12 000 €) et aux ménages à reloger dans le cadre de rénovations urbaines (ANRU et ORCOD IN) est loin d'être atteint. En 2024, seuls 4 territoires franciliens sur les 39 concernés par cette obligation ont atteint l'objectif. Les ménages les plus pauvres demeurent donc largement sous-représentés dans les attributions réalisées hors des quartiers prioritaires, ce qui limite fortement les effets attendus en matière de mixité sociale.

L'analyse des données met également en évidence d'importantes disparités entre réservataires. Le contingent préfectoral joue un rôle déterminant dans le relogement des ménages prioritaires, tandis que les résultats des collectivités locales, des bailleurs et d'Action Logement apparaissent beaucoup plus variables selon les territoires et les publics concernés. Ces écarts montrent que les progrès observés reposent encore largement sur l'engagement de certains acteurs plutôt que sur une dynamique collective partagée.

Enfin, l'impact propre des CIL demeure difficile à isoler. Les territoires les plus investis dans les travaux des conférences semblent enregistrer des évolutions plus favorables, mais les résultats restent contrastés et dépendent fortement des contextes locaux. En revanche, la réforme a permis un progrès important en matière de transparence : les données désormais disponibles rendent plus visibles les écarts entre les objectifs légaux et les pratiques effectives d'attribution.

Au regard de ce bilan, l'enjeu ne réside plus uniquement dans la mise en place des outils prévus par la loi, mais dans leur appropriation par les acteurs locaux et dans la capacité des instances de gouvernance à faire vivre un débat collectif sur les orientations des politiques d'attribution. Dans cette perspective, la place des associations apparaît comme une question centrale pour renforcer le suivi, l'évaluation et la prise en compte des besoins des ménages les plus vulnérables.

QUELLE IMPLICATION DES ASSOCIATIONS ?

L'expérience des dix dernières années montre que la place des associations au sein des CIL reste encore fragile et très variable selon les territoires. Dans la plupart des CIL observées en Île-de-France par la Fondation, le troisième collège ne compte que cinq à dix représentants, contre plusieurs dizaines d'acteurs au sein des deux autres collèges. Plusieurs représentants associatifs rencontrés indiquent par ailleurs être parfois les seuls membres du collège associatif à participer régulièrement aux réunions. Cette situation limite leur capacité à porter collectivement les enjeux liés à l'accès au logement des ménages les plus vulnérables.

Au-delà de la question du nombre, les associations sont confrontées à plusieurs difficultés. Les modalités de désignation des représentants sont souvent peu harmonisées d'un territoire à l'autre, la coordination entre membres du troisième collège reste inégale et les sujets abordés sont de plus en plus techniques. Dans de nombreuses CIL, l'investissement repose ainsi sur quelques acteurs particulièrement mobilisés plutôt que sur une dynamique associative collective.

Les constats recueillis montrent néanmoins que lorsque des espaces de travail, d'échange ou de préparation existent en amont des réunions, les associations parviennent davantage à élaborer des positions communes et à enrichir les débats. Certaines expériences locales illustrent ainsi l'intérêt de démarches de coordination permettant de mieux faire remonter les réalités vécues par les demandeurs de logement et les personnes accompagnées. Ainsi, dans les Hauts-de-Seine, les travaux conduits au sein de l'Observatoire de la précarité et du mal-logement dans les Hauts-de-Seine (OPML92) ont permis, dans plusieurs territoires, de préparer collectivement certaines réunions et de construire des analyses partagées sur les politiques d'attribution.

L'implication des associations dépend également fortement de la place qui leur est accordée dans la gouvernance locale. Dans de nombreux territoires, leur participation intervient principalement lors des instances formelles, alors que les orientations structurantes sont souvent préparées en amont, sans elles. À l'inverse, lorsque les associations sont associées aux groupes de travail, aux réflexions sur les outils d'attribution ou aux démarches d'évaluation, leur contribution apparaît comme un véritable facteur d'amélioration du dialogue entre acteurs.

L'un des principaux enseignements de ces dix années est que la participation associative ne peut reposer uniquement sur la bonne volonté des structures engagées. Elle suppose aussi un cadre favorisant leur implication effective. Plusieurs pistes émergent : ren-

forcer les espaces de coordination entre associations, développer des temps de formation et d'acculturation aux enjeux techniques, mieux partager l'information en amont des instances et garantir une représentation associative suffisamment diversifiée et ancrée dans les réalités locales.

Au final, les associations jouent un rôle spécifique au sein des CIL : elles apportent une connaissance directe des difficultés rencontrées par les demandeurs et contribuent à maintenir l'attention sur l'effectivité des droits. Leur participation apparaît donc comme une condition importante pour que les objectifs de transparence, d'équité et de mixité sociale portés par la réforme puissent pleinement se traduire dans les pratiques locales.

DIX ANS DE PLAIDOYER : DES AVANCÉES RÉELLES MAIS ENCORE FRAGILES

Depuis les premières installations des CIL en Île-de-France, la Fondation a fait le choix de s'investir durablement dans ces nouvelles instances. Aux côtés de la Fédération des acteurs de la solidarité Île-de-France (FAS IDF), de la FAPIL et du Secours Catholique, elle a participé à l'élaboration de positions communes, organisé plusieurs rencontres régionales de représentants associatifs et produit différentes contributions destinées aux intercommunalités comme aux services de l'État.

Cette mobilisation a permis d'accompagner la montée en puissance de plusieurs outils issus de la réforme, mais aussi d'identifier les limites de leur mise en œuvre. Elle a progressivement conduit la Fondation à intervenir non seulement dans les espaces de concertation, mais également dans le champ de l'évaluation, de l'expertise et, plus récemment, du contentieux.

DES POLITIQUES D'ATTRIBUTION PLUS TRANSPARENTES MAIS ENCORE ÉLOIGNÉES DES OBJECTIFS FIXÉS

Depuis la création des CIL, l'un des principaux axes du plaidoyer porté par la Fondation et ses partenaires a consisté à rappeler l'effectivité des priorités définies par la loi. Les associations se sont particulièrement mobilisées pour garantir le relogement des ménages reconnus prioritaires au titre du DALO et pour défendre l'accès des ménages les plus modestes aux logements sociaux situés hors des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

L'expérience acquise au sein de plusieurs CIL montre que ces objectifs continuent de susciter d'importantes

résistances. Si la prise en compte des ménages prioritaires a progressé au cours de la dernière décennie, de nombreux ménages reconnus DALO attendent encore plusieurs années avant d'obtenir une proposition adaptée. Dans certains territoires, les associations ont également constaté une tendance à privilégier d'autres catégories de publics prioritaires au détriment des ménages relevant du droit au logement opposable.

La situation apparaît encore plus préoccupante concernant les ménages du premier quartile de revenus. Au fil des échanges au sein des CIL, les associations ont régulièrement entendu les mêmes arguments : rareté de l'offre à bas loyers dans certains secteurs, difficultés techniques pour identifier les logements réellement accessibles ou encore craintes liées à l'accueil de ménages très modestes dans les quartiers les plus favorisés. Ces constats ont conduit la Fondation et le Secours Catholique à engager en 2025 un recours contentieux visant à faire respecter les obligations prévues par la loi.

Au-delà des résultats statistiques, plusieurs expériences locales ont néanmoins montré que des marges de progrès existent. À Paris, une expérimentation engagée en 2025 pour mieux identifier les logements financièrement accessibles aux ménages les plus pauvres semble produire des premiers résultats encourageants. À Boucle Nord de Seine, la mise en place d'une commission dédiée aux situations particulièrement complexes permet de réunir régulièrement l'État, les collectivités, les bailleurs et les associations afin de rechercher des solutions pour les ménages durablement sans proposition.

L'expérience des dix dernières années met également en lumière la nécessité d'une vigilance constante sur certaines pratiques d'attribution. Les questions relatives aux refus de logement, à l'information des demandeurs ou encore aux dispositifs de classification des résidences continuent de susciter des interrogations. Les associations rappellent notamment que les objectifs de mixité sociale ne sauraient justifier l'exclusion des ménages les plus fragiles de certains territoires ou de certaines résidences.

AMÉLIORER L'INFORMATION ET L'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS : UN CHANTIER ENCORE INACHEVÉ

La réforme de 2014 ne visait pas seulement à faire évoluer les règles d'attribution. Elle entendait également améliorer l'information et l'accompagnement des demandeurs à travers les Plans Partenariaux de Gestion de la Demande et d'Information des Demandeurs (PPGDID).

Dès les premiers travaux engagés dans les CIL, la Fondation a plaidé pour que ces plans reposent sur une connaissance précise du parcours des demandeurs et du fonctionnement des guichets d'enregistrement. Dans de nombreux territoires, cette demande n'a toutefois été que partiellement entendue. Faute de diagnostics approfondis, les PPGDID se sont souvent limités à reprendre les obligations réglementaires existantes, sans fixer d'objectifs opérationnels permettant d'améliorer concrètement le service rendu aux usagers.

Afin de documenter ces enjeux, la Fondation a conduit en 2024 une mini enquête sur le fonctionnement des guichets communaux dans deux territoires où elle siège en CIL. Cette démarche a mis en évidence des différences importantes dans la qualité de l'accueil, l'accompagnement des demandeurs et la maîtrise des procédures. Elle a également révélé des difficultés persistantes liées à l'information sur les droits, à l'accompagnement numérique ou encore à la compréhension des mécanismes d'attribution.

Au-delà de ses résultats, cette expérience illustre le rôle que peuvent jouer les associations dans l'évaluation des politiques publiques. En apportant un regard centré sur l'expérience des demandeurs, elles contribuent à identifier des améliorations concrètes susceptibles de renforcer l'effectivité du droit au logement.

FAIRE DE LA COTATION UN VÉRITABLE OUTIL D'ÉQUITÉ ET DE TRANSPARENCE

La cotation constitue sans doute l'un des points sur lesquels la Fondation s'est le plus fortement investie au cours des dix dernières années. Longtemps défendue par le mouvement associatif avant même qu'elle ne devienne obligatoire, elle répond à un objectif essentiel : rendre les critères de priorisation plus lisibles, plus transparents et plus équitables pour les demandeurs.

La Fondation a participé, à des degrés divers, aux travaux de conception ou de concertation menés dans plusieurs territoires franciliens, notamment à Boucle Nord de Seine, Plaine Commune et Est-Ensemble. Cette expérience lui a permis d'identifier plusieurs enjeux récurrents. Les associations ont notamment plaidé pour une meilleure prise en compte des ménages DALO, des personnes sans domicile, des femmes victimes de violences, des ménages menacés d'expulsion ou encore des demandeurs confrontés à des délais d'attente particulièrement longs. Elles ont également défendu le droit pour chaque demandeur de connaître le détail de sa cotation et de comprendre son positionnement dans la file d'attente.

Si la généralisation de la cotation constitue une avancée importante en matière de transparence, les résultats obtenus demeurent contrastés. Dans plusieurs territoires, les critères liés à l'ancrage communal ou intercommunal continuent de bénéficier d'une pondération importante, tandis que la situation économique des ménages ou leur niveau de priorité restent parfois insuffisamment valorisés. Les associations ont également exprimé leurs réserves sur certains mécanismes susceptibles de pénaliser les publics les plus éloignés des démarches administratives, notamment lorsque l'obtention de points est conditionnée à la présence de pièces justificatives dans le système national d'enregistrement.

L'un des principaux enseignements tirés de ces dix années de concertation est que la cotation ne produit d'effets réels que lorsqu'elle est effectivement utilisée par les réservataires et les bailleurs pour orienter leurs choix. Or, dans de nombreux territoires, elle

demeure principalement un outil d'aide à la décision, sans caractère réellement contraignant. L'enjeu des prochaines années résidera donc moins dans la généralisation de l'outil que dans sa capacité à transformer les pratiques d'attribution et à faire l'objet d'une évaluation régulière. Les limites actuelles des outils nationaux de suivi compliquent encore cet exercice, alors même qu'il constitue une condition essentielle pour mesurer les progrès accomplis.

CONCLUSION

Dix ans après la création des Conférences Intercommunales du Logement, le principal enseignement de l'expérience de la Fondation en Île-de-France est sans doute que la réforme a permis de rendre visibles des enjeux qui demeuraient auparavant largement opaques. Les données désormais disponibles, les objectifs publics assignés aux différents acteurs et les espaces de concertation créés par la loi ont contribué à objectiver les écarts entre les ambitions affichées en matière de droit au logement et les résultats effectivement obtenus.

Pour autant, les résistances demeurent nombreuses. La gouvernance intercommunale des attributions reste encore inégalement appropriée selon les territoires, tandis que les objectifs de mixité sociale et d'accès au logement des ménages les plus modestes continuent de se heurter à des logiques locales de peuplement. Les outils créés par la réforme (conventions d'attribution, PPGDID, cotation) sont, pour un certain nombre, déployés, mais leur capacité à modifier durablement les pratiques dépend encore fortement du portage politique dont ils bénéficient.

Dans ce contexte, la place des associations apparaît plus que jamais essentielle. Leur présence dans les CIL a permis de porter la voix des demandeurs, d'interroger les résultats obtenus et d'attirer l'attention sur les situations les plus critiques. Les avancées observées au cours de la dernière décennie doivent beaucoup à cette vigilance collective, qu'il s'agisse de l'amélioration de la

transparence, du suivi des engagements ou de la mise en lumière des difficultés rencontrées par les ménages prioritaires.

L'expérience acquise par la Fondation montre toutefois que la participation associative ne peut constituer à elle seule une garantie d'effectivité du droit au logement. Elle doit s'accompagner d'une volonté politique forte, d'outils d'évaluation performants et d'une mobilisation durable de l'ensemble des acteurs concernés. À l'heure où certaines évolutions législatives interrogent l'avenir de la gouvernance intercommunale des attributions, préserver les acquis de la réforme et renforcer les mécanismes de transparence, d'équité et de contrôle apparaît plus que jamais nécessaire.

Cette synthèse, issue de dix années d'engagement au sein des CIL franciliennes, montre que les progrès restent possibles lorsque les acteurs acceptent de confronter leurs pratiques aux objectifs fixés par la loi. Elle rappelle également que la lutte contre le mal-logement ne relève pas seulement d'une question de gestion des flux ou de répartition des logements disponibles, mais bien d'un choix collectif en faveur de l'effectivité des droits et de la réduction des inégalités territoriales.



FONDATION POUR LE LOGEMENT

Un combat en héritage

AGENCE RÉGIONALE ÎLE-DE-FRANCE / ESPACE SOLIDARITÉ HABITAT

78-80, rue de la Réunion 75020 Paris
Tél. : 01 44 64 04 40

www.fondationpourlelogement.fr