



## **RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES**

# **L'ACCÈS AU LOGEMENT SOCIAL SUR LE TERRITOIRE DE L'EUROMÉTROPOLE DE STRASBOURG**

**(Département du Bas-Rhin)**

**Exercices 2021 et suivants**

## TABLE DES MATIÈRES

|                                                                                                                                  |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>SYNTHÈSE.....</b>                                                                                                             | <b>3</b>  |
| <b>RECOMMANDATION .....</b>                                                                                                      | <b>5</b>  |
| <b>PROCÉDURE.....</b>                                                                                                            | <b>6</b>  |
| <b>INTRODUCTION .....</b>                                                                                                        | <b>7</b>  |
| <b>1 UNE OFFRE DE LOGEMENTS SOCIAUX INSUFFISANTE FACE A LA DEMANDE .....</b>                                                     | <b>14</b> |
| 1.1 La croissance continue de la demande de logement social .....                                                                | 14        |
| 1.1.1 Des demandes en augmentation constante pour un délai d'attribution pouvant atteindre deux ans .....                        | 15        |
| 1.1.2 Le demandeur type sur le territoire de l'EMS : une personne seule, prioritaire et primo-entrante dans le parc social ..... | 17        |
| 1.2 La contraction de l'offre de logement social sur le territoire de l'EMS.....                                                 | 20        |
| 1.2.1 La croissance limitée d'un parc de logements avec près de la moitié située en QPV.....                                     | 21        |
| 1.2.1.1 Depuis 2020, une réduction de la construction de logements sociaux .....                                                 | 21        |
| 1.2.1.2 Près d'un logement sur deux situé en quartier prioritaire de la ville .....                                              | 22        |
| 1.2.2 Un faible taux de rotation et une forte pression sur l'offre .....                                                         | 23        |
| 1.2.2.1 Un faible taux de vacance et de rotation du parc de logements sociaux.....                                               | 23        |
| 1.2.2.2 Une tension croissante de l'offre face à une demande en hausse constante .....                                           | 25        |
| <b>2 DES PRATIQUES A AMELIORER POUR UNE ATTRIBUTION PLUS EQUITABLE ET EFFICACE DES LOGEMENTS SOCIAUX .....</b>                   | <b>29</b> |
| 2.1 L'ensemble des instances et outils de la réforme des attributions des logements sociaux mis en œuvre par l'EMS .....         | 29        |
| 2.2 L'attribution des logements sociaux à Strasbourg : des améliorations à rechercher par l'EMS et les bailleurs .....           | 32        |
| 2.2.1 Des besoins sociaux des demandeurs à mieux cerner .....                                                                    | 32        |
| 2.2.2 Un service d'accueil et d'information des demandeurs à évaluer.....                                                        | 34        |
| 2.2.3 L'exigence d'un dossier complet, spécificité locale liée au traitement de la demande.....                                  | 37        |
| 2.2.4 Une application différenciée de la cotation source d'inégalités de traitement.....                                         | 38        |
| 2.2.5 L'impact de la concurrence entre bailleurs sur l'efficacité de l'attribution de logements sociaux .....                    | 39        |
| <b>ANNEXES.....</b>                                                                                                              | <b>42</b> |
| Annexe n° 1. Liste des sigles et acronymes .....                                                                                 | 43        |
| Annexe n° 2. Réforme des attributions : chronologie et apports des principales lois adoptées depuis 1990 .....                   | 45        |
| Annexe n° 3. Grille de cotation de l'Eurométropole de Strasbourg.....                                                            | 47        |
| Annexe n° 4. Processus d'attribution d'un logement social.....                                                                   | 49        |
| Annexe n° 5. Liste des priorités prévues par l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation .....              | 50        |

## SYNTHÈSE

Dans le cadre de son programme de travail 2025, la chambre régionale des comptes Grand Est a mené une enquête sur l'accès au logement social dans l'agglomération de Strasbourg.

### ***Une inadéquation croissante entre l'offre et la demande de logements sociaux***

Le territoire de l'Eurométropole de Strasbourg (EMS), qui rassemble 514 651 habitants répartis sur 33 communes et présente un taux de pauvreté de 21 %, fait face à une tension croissante entre l'offre et la demande de logements sociaux. Cette situation s'inscrit dans un contexte national difficile où, à la fin de l'année 2023, plus de 2,6 millions de demandes étaient enregistrées pour seulement 390 000 attributions.

Dans l'EMS, la demande d'un logement social a crû de 52 % depuis 2015, atteignant 30 182 demandes actives au 1<sup>er</sup> janvier 2025. Ces demandes représentent 80 % des demandes du Bas-Rhin, et deux tiers concernent la ville de Strasbourg. Les demandeurs sont majoritairement des personnes seules, en situation de précarité ou relevant de critères de priorité. 34 % des demandes excèdent les 24 mois d'attente, seuil considéré comme particulièrement élevé. En parallèle, l'offre se dégrade : entre 2013 et 2023, les agréments de construction de logements sociaux ont chuté de 67 %. Le parc de logements sociaux, concentré à 66 % à Strasbourg et à 45 % dans les quartiers prioritaires de la ville (QPV), ne correspond pas à la typologie de la demande, avec une prédominance de T3 et T4, alors que les T1 et T5 sont les logements connaissant un ratio d'offre/demande le plus élevé.

Cette situation est aggravée par le faible taux de rotation dans le parc social. L'écart important de loyer entre le parc social (7 €/m<sup>2</sup> en moyenne) et le parc privé (11,2 €/m<sup>2</sup> en moyenne) limite la fluidité résidentielle, aggravant la pression.

Le ratio d'attribution s'est ainsi détérioré, passant d'une attribution pour quatre demandes en 2016 à une attribution pour huit demandes en 2024. L'enquête sur l'occupation du parc social (OPS) révèle que 25 % des logements sont sous-occupés, contribuant ainsi au faible taux de rotation dans le parc social.

### ***Une organisation des attributions de logement social pionnière mais perfectible***

L'Eurométropole de Strasbourg a été pionnière dans la mise en œuvre de la réforme des attributions de logements sociaux. Dès 2015, elle a mis en place les principaux dispositifs prévus par la loi, notamment un système de cotation expérimental en 2015, un plan partenarial de gestion de la demande en 2016, une conférence intercommunale du logement en 2017 et une convention intercommunale d'attribution en 2018. Par ailleurs, elle a instauré une gestion partagée de la demande, incluant un fichier unique des demandeurs. Cependant, plusieurs limites demeurent.

Tout d'abord, malgré la difficulté à les identifier de manière fine, les besoins sociaux des demandeurs ne sont pas suffisamment intégrés aux documents d'orientation de la politique d'attribution des logements sociaux. De plus, le taux de refus par les demandeurs des logements qui leur sont proposés atteint 43 % en 2024, sans qu'une analyse approfondie en identifie les causes et les réponses à apporter.

Par ailleurs, le service d'accueil et d'information, structuré autour de 77 lieux d'accueil, souffre de l'absence d'évaluation des besoins des usagers et de suivi d'activité. Cette situation est d'autant plus préoccupante que trois bailleurs concentrent la majorité des demandeurs déposant leur demande de logement social sous format papier.

De plus, l'usage inégal de la cotation des demandes par les bailleurs qui attribue des points à chaque demande de logement social, crée des disparités de traitement entre les demandeurs selon l'organisme sollicité. Certains bailleurs utilisent cette cotation comme outil principal de sélection, tandis que d'autres s'appuient sur une appréciation subjective. Pourtant, la cotation devrait permettre une préparation objective des commissions d'attribution de logements et d'examen de l'occupation des logements (CALEOL). Les pratiques de chargés de clientèle révèlent une évaluation subjective quant à la pertinence de présenter un dossier par rapport à un autre. Enfin, la gestion partagée de la demande de logement social offre à l'ensemble des bailleurs un accès aux dossiers actifs. Cependant, la vérification de ces dossiers, étape préalable à leur examen par la Commission d'attribution de logements et d'examen de l'occupation des logements (CALEOL), incombe exclusivement au bailleur à l'origine de la prospection. Malgré l'adoption d'un guide de bonnes pratiques par l'ensemble des bailleurs, les règles de coordination, notamment le gel des démarches en cas de proposition en cours, sont trop souvent ignorées. Cela engendre des doublons d'attribution et retarde l'accès au logement pour d'autres demandeurs.

## RECOMMANDATION

**Recommandation n° 1.** (EMS, bailleurs et AREAL) : réaliser une analyse partagée et approfondie des refus de logements sociaux et des besoins sociaux sur le territoire de l'EMS en mobilisant les analyses des besoins sociaux réalisés par les centres communaux d'action sociale (CCAS) des communes membres de l'EMS.

## PROCÉDURE

En application des articles L. 211-3 et L. 211-4 du code des juridictions financières, la chambre régionale des comptes Grand Est a inscrit à son programme 2025 une enquête sur l'accès au logement social sur le territoire de l'Eurométropole de Strasbourg pour les exercices 2021 et suivants. Pour ce faire, plusieurs organismes ont été contrôlés sur cette thématique unique :

- l'Eurométropole de Strasbourg (EMS) ;
- l'office public de l'habitat (OPH) de l'Eurométropole de Strasbourg (Ophéa) ;
- la société d'économie mixte (SEM) Habitation Moderne ;
- la SEM Alsace Habitat ;
- la SEM Foyer Moderne de Schiltigheim (FMS) ;
- la société de coordination du territoire de l'Eurométropole de Strasbourg (EHMA) ;
- le groupement d'intérêt public (GIP) Pôle de l'habitat social de Strasbourg et de son agglomération ;
- l'association territoriale des bailleurs HLM d'Alsace (AREAL) ;
- l'association alsacienne de gestion du fichier partagé de la demande de logement social (AAGEFIPADE).

Ce contrôle thématique coordonné porte sur l'accès au logement social. En application de l'article R. 243-5-1 du code des juridictions financières, ce contrôle fait l'objet d'un rapport unique.

En application de l'article R. 243-1 alinéa 2 du code des juridictions financières, le contrôle a été notifié conjointement aux ordonnateurs et dirigeants des organismes concernés par le contrôle dès que cela a pu l'être.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu les 22 avril et 12 mai 2025 en présence des présidentes, des présidents, des directrices et des directeurs des organismes contrôlés.

Le contrôle a porté sur les modalités de l'attribution de logements sociaux sur le territoire de l'Eurométropole de Strasbourg.

Les observations provisoires retenues par la chambre lors de son premier délibéré ont été notifiées le 21 juillet 2025.

Lors de sa séance du 6 octobre 2025, la chambre a examiné la réponse commune aux organismes « bailleurs », reçue le 2 septembre 2025, ainsi que la réponse de l'Eurométropole de Strasbourg (EMS), reçue le 15 septembre 2025. La chambre a arrêté les observations définitives développées dans le présent rapport.

## INTRODUCTION

### *Le logement social : une responsabilité partagée entre acteurs nationaux et locaux*

L'accès au logement social en France repose sur une répartition des compétences entre différents niveaux de collectivités territoriales et l'État. Ce dernier définit la politique nationale du logement social, établit les règles et les priorités légales et assure le financement principal, en garantissant notamment l'accès des publics les plus défavorisés.

#### **Parc social et habitation à loyer modéré (HLM), éléments de définition**

Le « logement social » comprend l'ensemble des logements, conventionnés ou non, détenus par des bailleurs sociaux : organisme public de l'habitat (OPH), entreprise sociale pour l'habitat (ESH), société d'économie mixte (SEM) ou association agréée. Ne sont donc pas pris en compte les logements sociaux appartenant aux collectivités locales, à l'État ou à certaines grandes entreprises et associations. Les logements intermédiaires détenus par des bailleurs sociaux sont comptabilisés ici, ce qui représente une faible part du parc<sup>1</sup>.

Incluses dans le « logement social », les habitations à loyer modéré (HLM) sont des « logements construits, améliorés ou acquis et améliorés avec le concours financier de l'État ou ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement et appartenant aux organismes d'habitations à loyer modéré ou gérés par ceux-ci », comme le précise l'article L. 441-1 du Code de la construction et de l'habitation.

Les régions, élaborent des schémas stratégiques tels que le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) afin de coordonner les politiques d'habitat en lien avec d'autres enjeux territoriaux, tels que les transports et l'environnement. Les départements interviennent principalement sur le volet social, en contribuant à la mise en œuvre du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD), en gérant le fonds de solidarité pour le logement (FSL) et en pilotant les actions sociales au niveau local.

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) jouent un rôle central dans la planification locale de l'habitat, notamment à travers le programme local de l'habitat (PLH), la gestion partagée de la demande de logement social par l'adoption d'un plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs (PPGDID), et la coordination des attributions de logements. Enfin, les communes assurent la mise en œuvre des politiques locales, en particulier dans les domaines de l'urbanisme et, notamment, de leur participation aux commissions d'attribution des logements sociaux.

Le PDALHPD définit les priorités et les actions nécessaires pour améliorer l'accès au logement et le maintien dans le logement des personnes défavorisées. Il oriente les politiques publiques en ciblant les publics prioritaires. Le PPGDID, quant à lui, permet de gérer de manière partagée la demande de logement social et d'assurer une transparence dans le processus d'attribution. Il met en œuvre les priorités définies par le PDALHPD en facilitant l'accès des publics vulnérables au logement social, notamment par la cotation des demandes. L'articulation

---

<sup>1</sup> Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) [En ligne], *En 2022, la moitié des ménages locataires du parc social ont plus de 53 ans*, avril 2025 [consulté le 20 mai 2025].

entre les deux dispositifs est essentielle : le PPGDID traduit les priorités du PDALHPD en actions concrètes, en garantissant que les publics prioritaires bénéficient effectivement d'un accès facilité au logement social. Ces deux dispositifs sont coordonnés par des instances de pilotage communes, assurant ainsi la cohérence des politiques locales et l'efficacité des parcours résidentiels, de la demande à l'attribution des logements.

### Évolution de la politique du logement social

Depuis la loi Siegfried du 30 novembre 1894, le développement de l'accès au logement social a connu une évolution législative et réglementaire selon deux dynamiques : renforcer les moyens de construire davantage de logements et encadrer l'attribution des logements sociaux.

Pour développer la construction de logements, la loi *Solidarité et renouvellement urbains* (dite « SRU », 2000) impose des quotas de logements sociaux par commune qui oscillent entre 20 et 25 % des logements situés sur le territoire de la commune<sup>2</sup>. En 2014, la loi *Accès au logement et urbanisme rénové* (dite « ALUR ») a été adoptée pour permettre la construction de 500 000 logements par an<sup>3</sup>. L'annexe 2 présente les principales évolutions législatives relatives au logement social depuis les années 1990, qui ont porté sur :

- la décentralisation de la gouvernance au bénéfice des EPCI, avec une coordination renforcée entre acteurs publics et bailleurs par le biais de la conférence intercommunale du logement (CIL) et des conventions intercommunales d'attribution (CIA) ;
- la mise en œuvre d'outils opérationnels, dont la cotation des demandes et la gestion en flux, adossés au PPGDID ;
- le renforcement des obligations de mixité sociale : application de quotas et une meilleure répartition des publics vulnérables sur l'ensemble du parc social ;
- la simplification et la modernisation des procédures, notamment par la création en 2011 d'un système national d'enregistrement (SNE) et l'allègement des contraintes administratives pour favoriser la production de logements sociaux.

Dans un avis de juin 2024<sup>4</sup>, la Défenseure des droits rappelait que la Cour européenne des droits de l'Homme a considéré que l'absence de logement peut « entraver l'accès à des droits cruciaux “ pour l'identité de la personne, l'autodétermination de celle-ci, son intégrité physique et morale, le maintien de ses relations sociales ainsi que la stabilité et la sécurité de sa position au sein de la société ” »<sup>5</sup>. En France, le Conseil constitutionnel considère comme un objectif à valeur constitutionnelle la « possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent »<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain.

Les quotas imposés par la loi SRU ne s'appliquent qu'aux communes de 1 500 habitants en Île-de-France, aux communes de 3 500 habitants intégrées à une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de 15 000 habitants et aux communes de plus de 15 000 habitants avec une croissance démographique supérieure à 5 %.

Le taux de logements sociaux est calculé en proportion des résidences principales : 20 % pour les agglomérations de plus de 50 000 habitants, 25 % dans les zones tendues depuis 2013.

En cas de non-respect des objectifs, les sanctions financières peuvent atteindre 5 % du budget de la commune par logement manquant.

<sup>3</sup> Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

<sup>4</sup> Défenseur des droits, avis au Parlement relatif au projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables, avis n° 24-06, 4 juin 2024.

<sup>5</sup> Cour européenne des droits de l'Homme, *Winterstein c. France*, n° 27013/07, 17 octobre 2013.

<sup>6</sup> Conseil Constitutionnel, décision n° 94-359 DC, *Loi relative à la diversité de l'habitat*, 19 janvier 1995.

Contraintes pesant sur l'accès au logement social

L'effectivité de ces principes est cependant relative. Des rapports du Sénat<sup>7</sup> et de l'Assemblée nationale<sup>8</sup> ont insisté sur le fait que la demande de logements sociaux ne cesse de croître. Cependant, le financement de la construction de nouveaux logements est en partie employé pour, dans le même temps, rénover énergétiquement le parc social pour limiter la location de passoires thermiques.

Fin 2023, 2,6 millions de demandes de logement social ont été comptabilisées ; un tiers émanait de locataires déjà dans le parc social souhaitant changer de logement<sup>9</sup>. Cette même année, 390 000 ménages ont emménagé dans un logement social<sup>10</sup>. En 2023, le parc locatif des bailleurs sociaux en France métropolitaine s'élevait à 5,3 millions de logements<sup>11</sup> pour 37,8 millions de logements en France<sup>12</sup>.

En France métropolitaine, sur la période 2013 – 2023, la demande de logement social a connu une hausse significative de près de 50 %, bien supérieure à la croissance démographique (+ 4,3 %) <sup>13</sup>. Sur cette même période, 653 020 logements ont été construits, soit une augmentation de 14 % du parc locatif des bailleurs sociaux<sup>14</sup>. Entre 2023 et 2024, l'augmentation du nombre de logements locatifs sociaux s'est élevée à 0,9 %<sup>15</sup>.

Au-delà de la crise du logement, la politique du logement social est marquée par des contraintes qui lui sont inhérentes, ayant comme origine son financement et les publics auxquels elle s'adresse.

La construction de logements sociaux mobilise trois principales sources de financement : emprunts, subventions publiques (État et collectivités territoriales, notamment) et des fonds propres. En 2024, la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) du ministère chargé de la transition écologique a publié le « bilan des logements aidés » pour l'année 2022. Cette édition confirme que l'emprunt représente 74 % du financement d'une opération de construction<sup>16</sup>. Plus précisément, 88 % des emprunts sont à « taux bonifiés » et concernent principalement des prêts : « locatif aidé d'intégration » (PLAI), « locatif à usage social » (PLUS), « locatif social » (PLS) et « locatif intermédiaire » (PLI). Les sommes prêtées au travers de ces dispositifs permettent de financer 66 % du montant de la construction de logements sociaux. Les autres types de prêts sont des prêts accordés au titre de la participation

---

<sup>7</sup> Sénat, Mission d'information sur la crise du logement, *Rapport de la mission d'information*, D. Estrosi Sassone, V. Artigalas et A. Gacquerre, 30 avril 2024.

<sup>8</sup> Assemblée nationale, Mission d'information sur l'accès des Français à un logement digne et la réalisation d'un parcours résidentiel durable, *Rapport de la mission d'information*, S. Peu et M. Cosson, 16 mai 2024.

<sup>9</sup> Union sociale pour l'habitat (USH), *Chiffres clés du logement social – Édition nationale 2024*.

<sup>10</sup> USH, *Ibid.*

<sup>11</sup> Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS) au 1<sup>er</sup> janvier 2024.

<sup>12</sup> France hors Mayotte. Insee 2023, d'après Conseil national de l'habitat, *Rapports du conseil national de l'habitat 2023*, janvier 2023.

<sup>13</sup> USH, *op. cit.*

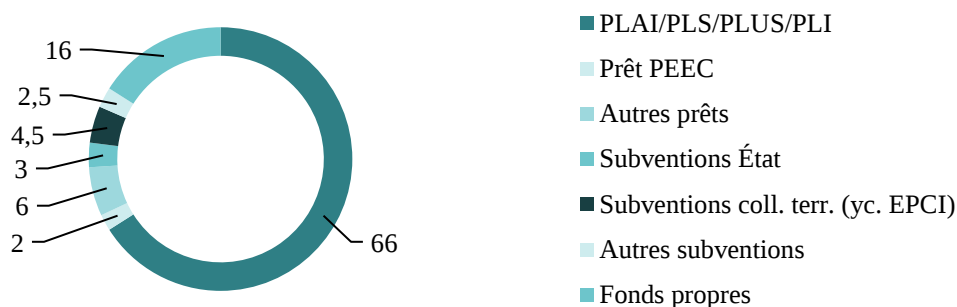
<sup>14</sup> RPLS, *op. cit.*

<sup>15</sup> USH, *op. cit.*

<sup>16</sup> La mobilisation de fonds propres et la perception de subventions financent, respectivement, 16 % et 10 % du montant total de l'opération.

des employeurs à l'effort de construction (PEEC) ou au titre de la participation des employeurs agricoles à l'effort de construction (PEAEC)<sup>17</sup> et des prêts bancaires.

**Graphique n° 1 : Part des modes de financement de logements sociaux (en pourcentage)**



Source : Chambre régionale des comptes Grand Est, d'après DHUP « bilan des logements aidés » 2022

La prépondérance du financement des opérations par des emprunts bonifiés a pour conséquence de limiter l'attribution future des logements. Comme le rappelle Action Logement<sup>18</sup>, les logements financés par un PLAI, PLS, PLUS ou PLI s'adressent à certains types de ménages en fonction du prêt sollicité<sup>19</sup>. La location ultérieure de ces logements est conditionnée, pour le bailleur, au respect d'un plafond de revenus du ménage candidat. De plus, le financement par l'obtention d'un prêt bancaire peut ajouter une autre contrainte. Il est fréquent que ces prêts soient accordés en contrepartie de la présentation de garanties d'emprunt. Ces garanties peuvent être octroyées par des collectivités territoriales qui, en fonction des

<sup>17</sup> La Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (PEEC), appelée aussi « 1 % logement », a été instaurée en 1943 et rendue obligatoire en 1953 pour soutenir l'accès au logement des salariés. Elle impose aux entreprises privées d'au moins 50 salariés de verser chaque année 0,45 % de leur masse salariale à un organisme collecteur agréé, principalement Action Logement. Cette contribution finance la construction, la rénovation de logements et des aides directes (prêts, garanties) aux salariés. Le seuil d'assujettissement, initialement fixé à 20 salariés, a été relevé à 50 en 2020. Le même dispositif a été adapté en 2008 aux entreprises du secteur agricole. Ces dernières versent ainsi une participation des employeurs agricoles à l'effort de construction.

<sup>18</sup> Voir Action Logement [En ligne], *Logements sociaux PLAI, PLUS, PLS, PLI, quelles différences ?* [consulté le 25 avril 2025]

<sup>19</sup> Les logements financés par le Prêt Locatif Aidé d'Intégration (PLAI) sont réservés aux ménages en situation de grande précarité.

Les logements financés par le Prêt Locatif à Usage Social (PLUS) correspondent aux habitations à loyer modéré (HLM) et sont attribués aux personnes disposant de revenus modestes.

Les logements financés par le Prêt Locatif Social (PLS) s'adressent aux demandeurs ne pouvant accéder à un logement HLM en raison de revenus légèrement supérieurs aux plafonds, mais ne disposant pas de ressources suffisantes pour se loger dans le parc privé.

Les logements financés par le Prêt Locatif Intermédiaire (PLI) sont destinés aux ménages dont les ressources excèdent les plafonds HLM, tout en étant insuffisantes pour accéder au marché locatif privé.

conventions passées avec les organismes sollicitant une telle garantie, peuvent, en retour, se voir attribuer un contingent de logements au bénéfice de publics identifiés précisément. Ces deux exemples montrent que, dès la préparation du plan de financement d'une opération, un bailleur social peut être limité dans l'attribution des logements dont il dispose.

Par ailleurs, le code de la construction et de l'habitation (CCH) encadre précisément l'action des bailleurs sociaux pour assurer l'attribution de logements aux publics les plus en difficultés. Ainsi, l'article L. 441-1 du CCH liste 14 catégories de personnes prioritaires dans l'attribution d'un logement (en plus des personnes dont le droit au logement opposable (DALO) a été reconnu par la commission de médiation<sup>20</sup>). De plus, les bailleurs sociaux doivent respecter des quotas de logements en quartier prioritaire de la ville (QPV) ou hors QPV, en fonction des revenus des ménages logés. L'article L. 441-1 du CCH prévoit que 50 % des attributions en QPV soient au bénéfice de ménages relevant des quartiles de revenus autre que le premier. Réciproquement, 25 % des attributions hors QPV doivent être prononcées au bénéfice de ménages relevant du premier quartile.

L'obligation des bailleurs n'est réputée remplie qu'à la condition qu'une proposition de logement se traduise par la signature effective d'un bail. Dans ce cadre, le refus d'un logement par un demandeur limite la capacité des bailleurs à satisfaire à leurs obligations légales, alors même qu'ils ne disposent d'aucun moyen de contrôle sur la légitimité de ce refus.

À ces obligations légales, s'ajoutent la gestion des contingents de logements au bénéfice de « réservataires ». Trois principaux réservataires mobilisent un contingent de logements : l'État, les collectivités territoriales et Action Logement.

**Tableau n° 1 : Présentation des principaux contingents de réservation**

| Réservataire                  | Part de logements du parc social réservés             | Contrepartie                                             | Public visé                                         |
|-------------------------------|-------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| État (contingent préfectoral) | Jusqu'à 30 %<br>(dont 5 % pour fonctionnaires d'État) | Application des priorités nationales                     | Ménages prioritaires (DALO, situations critiques)   |
| Collectivités territoriales   | Jusqu'à 20 %                                          | Garantie d'emprunt, participation financière ou foncière | Ménages à revenus modestes ou moyens                |
| Action Logement               | Variable selon les accords                            | Prêts ou subventions                                     | Salariés des entreprises cotisantes à la PEEC/PEAEC |

Source : Chambre régionale des comptes Grand Est, d'après le code de la construction et de l'habitation

Les obligations des bailleurs à l'égard des réservataires peuvent se mêler avec les obligations de logement des publics prioritaires déterminés par le code de la construction et de l'habitation, mais également des quotas que les bailleurs sociaux doivent remplir. En effet, les priorités, les quotas et les engagements auprès des réservataires ne sont pas exclusifs les uns des autres et doivent tout autant être satisfaits par les bailleurs.

<sup>20</sup> Voir article L. 441-2-3 CCH.

### L'accès au logement social à la croisée de diverses politiques publiques

L'accès au logement social ne peut être appréhendé sans évoquer les politiques publiques qu'il côtoie et avec lesquelles il doit interagir pour garantir une action publique cohérente et coordonnée.

Tout d'abord, les politiques de la ville déterminent la géographie du logement social, tandis que la concentration ou la dispersion du parc social influence directement la cohésion sociale des territoires. Ainsi, la loi SRU prévoit également une obligation de production hors QPV afin de prévenir la concentration de la pauvreté. De plus, une circulaire du 18 décembre 2023<sup>21</sup> renforce ces orientations en interdisant l'attribution de logements aux ménages reconnus au titre du DALO dans les QPV excédant 50 % de logements sociaux, tout en encourageant la diversification de l'offre résidentielle (logements intermédiaires, résidences étudiantes). Enfin, la politique de rénovation urbaine portée par l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) emporte des conséquences sur l'accès au logement social. En effet, en plus d'assurer un accès aux ménages les plus précaires, les bailleurs sociaux doivent articuler les attributions avec les enjeux du renouvellement des QPV et leurs obligations de renouvellement de leur parc.

Par ailleurs, l'accès au logement social pose la question plus générale de l'accès à un logement en adéquation avec des objectifs nationaux de transition énergétique. Avec les principales échéances prévues par la loi dite « Climat et résilience » de 2021<sup>22</sup>, les bailleurs sociaux doivent maintenir un niveau soutenu de rénovation énergétique pour assurer la location des logements concernés par les futures interdictions de location. La rénovation énergétique soulève toutefois des enjeux financiers lourds. L'agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS), relevait en 2022 que le coût de la rénovation thermique d'un logement oscillait entre 12 000 et 16 000 €<sup>23</sup>. En mars 2024, l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et la banque de territoires ont annoncé un partenariat pour proposer une nouvelle offre de prêt bonifié de 130 M€, dont 10 millions apportés par l'ADEME, en plus des produits bonifiés proposés par le Groupe Caisse des Dépôts.

Enfin, l'aménagement du territoire et le développement des infrastructures de transport jouent un rôle structurant dans l'accès au logement social, en s'appuyant sur une planification intégrée aux différentes échelles territoriales. Le SRADDET définit des objectifs en matière de mixité sociale et de densification urbaine autour des axes de transport. Ces orientations, déclinées dans les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les plans locaux d'urbanisme communaux ou intercommunaux (PLU/PLUi), visent à limiter l'étalement urbain et à garantir l'accessibilité des services publics aux ménages les plus modestes. De plus, les évolutions démographiques, notamment le vieillissement des populations (près de 30 % des nouvelles attributions concernent des ménages déjà logés dans le parc social), imposent une

---

<sup>21</sup> Voir circulaire du 18 décembre 2023 relative à la mixité sociale dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, NOR : TREL2332346C.

<sup>22</sup> Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. La loi dispose l'interdiction de mise en location des logements étiquette G au 1<sup>er</sup> janvier 2025, F au 1<sup>er</sup> janvier 2028 et E au 1<sup>er</sup> janvier 2034.

Selon l'observatoire national de la rénovation énergétique (ONRE), au 1<sup>er</sup> janvier 2024, 7,4 % du parc de logements sociaux était composé de « passoires thermiques » (logements classés F ou G). Voir ONRE [En ligne], *Le parc de logements par classe de performance énergétique au 1<sup>er</sup> janvier 2024*, [27 avril 2025].

<sup>23</sup> ANCOLS, La rénovation thermique des logements du parc social, 2022.

adaptation de l'offre via des opérations de mutation, de construction de logements adaptés ou de réhabilitation.

*L'accès au logement social sur le territoire de l'Eurométropole de Strasbourg*

L'Eurométropole de Strasbourg (EMS) est un des 24 établissements publics de coopération intercommunale du Bas-Rhin et est composée de 33 communes<sup>24</sup>. Elle compte 514 651 habitants<sup>25</sup>, soit 45 % de la population bas-rhinoise. Cet EPCI est marqué par un taux de pauvreté de 21 %, supérieur au taux national (14,4 %). La ville-centre, Strasbourg, présente même un taux de pauvreté 26 %<sup>26</sup>.

Afin de contribuer aux travaux de la formation interjuridictions « *Se loger* » dont les travaux doivent, notamment, permettre la production d'un chapitre du rapport public annuel 2026 de la Cour des comptes, la chambre régionale des comptes Grand Est a inscrit à son programme de travail 2025 le contrôle de l'accès au logement social sur le territoire de l'Eurométropole de Strasbourg (EMS).

La chambre a ainsi examiné la manière dont l'EMS conduit sa politique en tant que cheffe de fil. Par ailleurs, le contrôle a permis d'appréhender la manière dont Alsace Habitat, Ophéa, Habitation Moderne et le Foyer moderne de Schiltigheim attribuent les logements dont ils sont propriétaires. Ces quatre<sup>27</sup> bailleurs représentent 65 % du parc de logements sociaux du territoire de l'EMS. De plus, entre 2021 et 2024, ils ont réalisé 66 % des attributions de logements sociaux. Enfin, pour renforcer la représentativité de son échantillon, la chambre a inclus au contrôle l'association régionale des organismes HLM d'Alsace (AREAL), l'association alsacienne pour la gestion du fichier partagé de la demande (AAGEFIPADE), la société de coordination EHMA et le groupement d'intérêt public (GIP) Pôle de l'Habitat social.

---

<sup>24</sup> Achenheim, Bischheim, Blaesheim, Breuschwickersheim, Eckbolsheim, Eckwersheim, Entzheim, Eschau, Fegersheim, Geispolsheim, Hangenbieten, Hœnheim, Holtzheim, Illkirch-Graffenstaden, Kolbsheim, Lampertheim, Lingolsheim, Lipsheim, Mittelhausbergen, Mundolsheim, Niederhausbergen, Oberhausbergen, Oberschaefolsheim, Osthoffen, Ostwald, Plobsheim, Reichstett, Schiltigheim, Souffelweyersheim, Strasbourg, Vendenheim, La Wantzenau, Wolfisheim.

<sup>25</sup> Population 2021, voir Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) [En ligne], *Comparateur de territoires* [consulté le 4 juin 2025].

<sup>26</sup> Taux de l'année 2021. Voir INSEE, *Comparateur de territoires*, op. cit.

<sup>27</sup> Le territoire de l'EMS compte 14 bailleurs sociaux.

**Tableau n° 2 : Bailleurs contrôlés – parc de logements (2023)**

| Bailleurs                               | Parc social sur le territoire de l'EMS |
|-----------------------------------------|----------------------------------------|
| Ophéa                                   | 20 378                                 |
| Habitation Moderne                      | 9 173                                  |
| Alsace Habitat                          | 6 134                                  |
| Foyer moderne de Schiltigheim           | 1 448                                  |
| Total bailleurs contrôlés               | 37 133                                 |
| Total EMS                               | 56 728                                 |
| <b>Total bailleurs/total EMS (en %)</b> | <b>65</b>                              |

Source : Chambre régionale des comptes, d'après répertoire du parc locatif social (RPLS) 2023, rapports d'activité et site Internet des bailleurs sociaux

À l'issue de ses travaux, la chambre constate qu'il n'y a pas suffisamment de logements sociaux sur le territoire de l'EMS pour répondre à la demande (1.) et que le dispositif partagé de la demande, instauré depuis 2011, doit être amélioré afin d'assurer une plus grande équité et une meilleure efficacité dans l'attribution des logements sociaux (2.).

#### **Terminologie de l'attribution de logement social**

Dans ses travaux, la chambre analyse les attributions de logement social. L'attribution désigne la décision par laquelle un bailleur, après examen des dossiers en commission, accorde au demandeur un logement. Le demandeur reste, ensuite, libre de refuser ce logement. Dès lors, l'attribution d'un logement ne signifie pas nécessairement que le demandeur attributaire a effectivement signé un bail et est entré dans les lieux.

Dans ses analyses, la chambre précise, si nécessaire, si elle évoque les seules attributions ou les entrées dans les lieux.

## **1 UNE OFFRE DE LOGEMENTS SOCIAUX INSUFFISANTE FACE A LA DEMANDE**

Suivant la tendance nationale, la demande de logement social sur le territoire de l'EMS ne cesse d'augmenter (1.1). Dans le même temps, l'offre de logements se contracte sans toujours correspondre aux attentes des demandeurs (1.2).

### **1.1 La croissance continue de la demande de logement social**

Depuis 10 ans, les demandes de logement social augmentent constamment sur le territoire de l'EMS, avec un délai d'attente de deux ans (1.1.1). Ces demandes concernent principalement des personnes seules, prioritaires et primo-entrantes dans le parc social (1.1.2).

### 1.1.1 Des demandes en augmentation constante pour un délai d'attribution pouvant atteindre deux ans

**Tableau n° 3 : Évolution du nombre de demandes actives de logement social sur le territoire de l'EMS (au 1<sup>er</sup> janvier)**

|                  | 2022   | 2023   | 2024   | 2025   |
|------------------|--------|--------|--------|--------|
| Demandes actives | 24 290 | 26 501 | 29 108 | 30 182 |

Source : Chambre régionale des comptes Grand Est, d'après fichier partagé de la demande

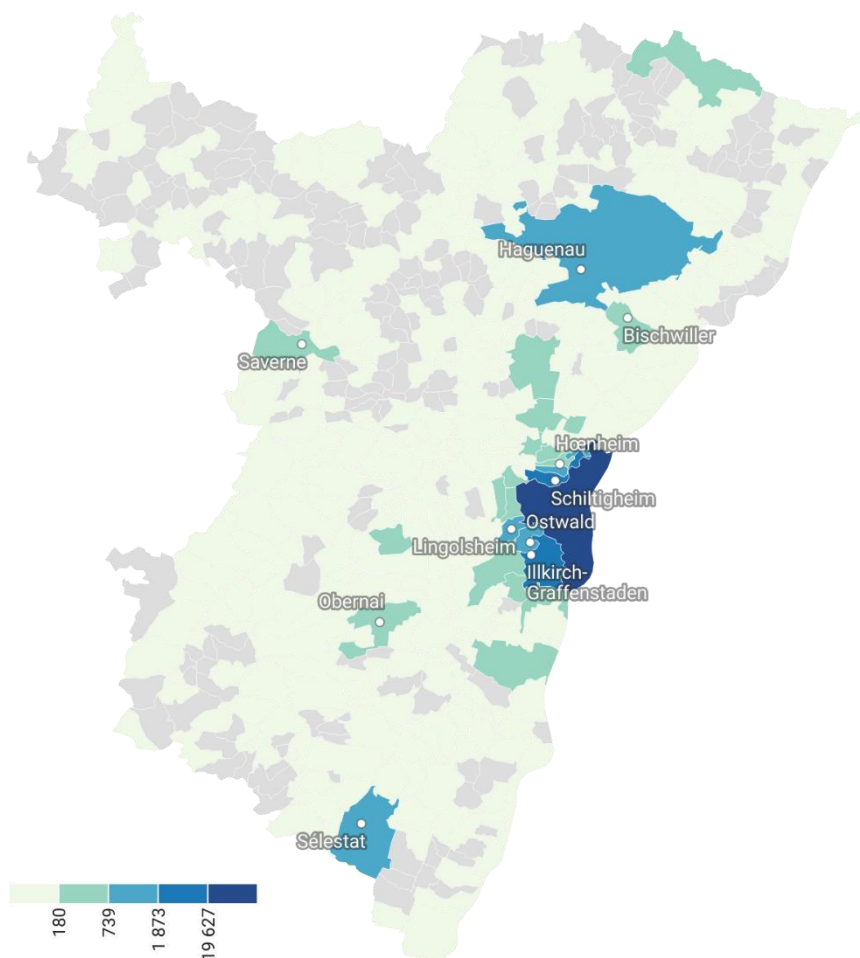
Depuis 2015, le nombre de demandes actives de logement social a augmenté de 52 %. Entre 2022 et 2025, l'augmentation est de 24 %. Au 1<sup>er</sup> janvier 2025, selon le fichier partagé de la demande, l'EMS comptait 30 182 demandes actives<sup>28</sup>, soit 80 % des demandes du Bas-Rhin. Deux facteurs peuvent expliquer cette concentration de la demande : l'offre en logements sociaux (79 % de l'offre du Bas-Rhin se situe dans le ressort de l'EMS) et le poids démographique de l'EMS qui représente 45 % de la population du Bas-Rhin.

En outre, il est à relever que 65 % des demandes actives inscrivent Strasbourg comme premier choix.

---

<sup>28</sup> Une demande de logement social active est une demande en cours de validité, renouvelée annuellement, qui permet au ménage éligible de recevoir des propositions de logements sociaux correspondant à ses critères.

**Carte n° 1 : Communes les plus demandées par les demandeurs de logement dans le Bas-Rhin au 1<sup>er</sup> janvier 2025**



Source : Chambre régionale des comptes Grand Est, d'après le fichier partagé de la demande

Cette augmentation de la demande de logement social alimente un stock de demandes dont le traitement dépasse le seuil préfectoral de délai d'attente anormalement long. Par arrêté<sup>29</sup> le préfet a fixé le délai d'attente anormalement long d'un logement social dans le département du Bas-Rhin à 24 mois. Au 1<sup>er</sup> janvier 2025, 34 % des demandes ont plus de deux ans (31 % sur le Bas-Rhin). Cependant, il convient de circonscrire ces éléments.

Une demande de logement social est rattachée à un numéro unique national (NUN)<sup>30</sup> et non directement à l'identité du demandeur. Ainsi, lorsqu'une demande n'est pas renouvelée, elle est automatiquement archivée et n'est plus comptabilisée. Si le demandeur souhaite

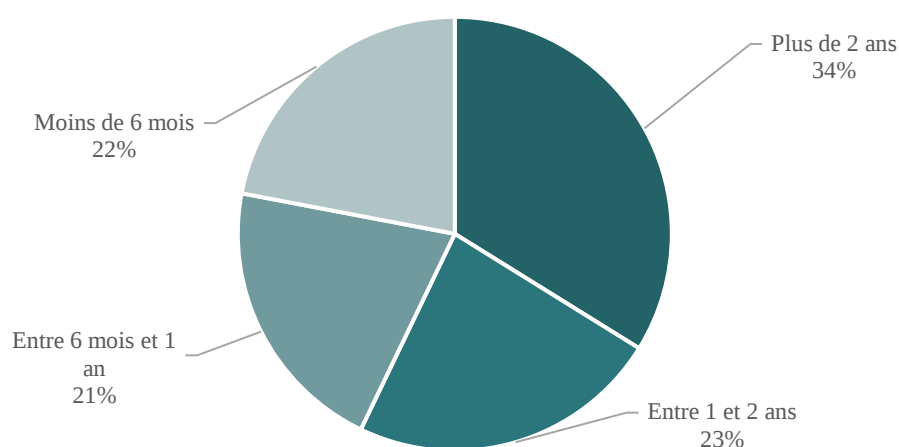
<sup>29</sup> Arrêté préfectoral du 28 décembre 2007 fixant le délai d'attente anormalement long d'un logement social dans le département du Bas-Rhin.

<sup>30</sup> 31 La loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 a prévu l'attribution d'un numéro unique national pour chaque demande de logement social (art. L.441-2-1 CCH). Cette disposition n'est toutefois pas encore appliquée, le numéro unique demeurant délivré au niveau départemental (NUN). Pour une analyse des causes de ce retard, voir Cour des comptes, *Le Groupement d'intérêt public de système national d'enregistrement de la demande de logement social (GIP SNE)/SNE – Observations définitives*, juin 2024 [en ligne, consulté le 7 septembre 2025].

toujours bénéficier d'un logement social, il lui appartient de déposer une nouvelle demande, entraînant l'attribution d'un nouveau NUN. Ce mécanisme peut conduire à une sous-estimation de l'ancienneté réelle de certaines situations, une demande considérée comme « récente » pouvant en réalité correspondre à une attente bien plus longue.

En août 2016, l'EMS indiquait que le délai médian d'attente était de 20 mois ; 27 % des demandes dataient de plus de deux ans<sup>31</sup>. 16 demandes de logement social ont plus de 20 ans. En 2024, trois demandes ont été archivées, faute d'avoir été renouvelée. Elles dataient également de plus de 20 ans.

**Graphique n° 2 : Répartition des demandeurs par ancienneté au 1<sup>er</sup> janvier 2025**



Source : Chambre régionale des comptes Grand Est, d'après le fichier partagé de la demande

### 1.1.2 Le demandeur type sur le territoire de l'EMS : une personne seule, prioritaire et primo-entrante dans le parc social

<sup>31</sup> Eurométropole de Strasbourg [En ligne], *Plan partenarial de la gestion de la demande et de l'information du demandeur 2017 – 2022* [consulté le 17 mai 2025].

**Tableau n° 4 : Typologie des demandeurs de logement social sur le territoire de l'EMS en 2023**

| Type de ménage        | Part du ménage dans la population de l'EMS (INSEE) (en %) | Part du ménage dans la demande de logement social (en %) | Part du ménage dans la demande de logement dans Strasbourg | Part du ménage dans la demande de logement dans la 1 <sup>ère</sup> couronne de l'EMS | Part du ménage dans la demande de logement dans la 2 <sup>ème</sup> couronne de l'EMS |
|-----------------------|-----------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| Personne seule        | 43                                                        | 40                                                       | 45                                                         | 37                                                                                    | 30                                                                                    |
| Couple avec enfants   | 22                                                        | 25                                                       | 24                                                         | 27                                                                                    | 30                                                                                    |
| Couple sans enfants   | 22                                                        | 8                                                        | 7                                                          | 9                                                                                     | 10                                                                                    |
| Famille monoparentale | 10                                                        | 24                                                       | 24                                                         | 26                                                                                    | 30                                                                                    |
| Autres                | 3                                                         | 3                                                        | -                                                          | -                                                                                     | -                                                                                     |

Source : *Chambre régionale des comptes Grand Est, d'après plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs (PPGDID) de l'EMS 2022 et INSEE*<sup>32</sup>

L'étude de la typologie de ménages dans la demande de logement social sur le territoire de l'EMS permet de relever, outre un éloignement de Strasbourg en fonction de la composition familiale, la situation précaire des familles monoparentales. Alors qu'elles représentent près d'un dixième de la population de l'EMS, elles forment à elles seules un quart des demandes de logement social sur ce même territoire. L'EMS relève que, pour 2023, 31 % des familles monoparentales qui demandent un logement social relèvent du premier quartile de revenus<sup>33</sup>.

Par ailleurs, en 2023, comme en 2015, près de 40 % des demandes proviennent de demandeurs déjà résidents du parc social, mais qui souhaitent déménager, pour des motifs divers (taille du logement, mobilité géographique, rapprochement domicile-travail, naissances, séparations).

Enfin, sur le territoire de l'EMS, une demande de logement social est principalement supportée par une priorité ou une « éligibilité »<sup>34</sup> pour accéder à un logement. Une demande est dite prioritaire quand la situation du demandeur correspond aux cas de priorité prévus par l'article L. 441-1 du CCH. Lors du dépôt de la demande, cette priorité repose sur une déclaration du demandeur, laquelle est ensuite vérifiée par les bailleurs.

Contrairement aux cas de priorités qui sont limitativement prévues par la loi, « l'éligibilité » du demandeur dépend des obligations d'un bailleur envers un réservataire disposant d'un contingent de logements « réservés ». Un demandeur est « éligible » au

<sup>32</sup> Population 2021, voir INSEE [En ligne], *Dossier complet – Eurométropole de Strasbourg* [consulté le 14 mai 2025].

<sup>33</sup> Selon l'INSEE, « les quartiles partagent cette distribution en quatre parties égales. Le premier quartile est le salaire au-dessus duquel se situent 75 % des salaires et le troisième quartile le salaire au-dessus duquel se situent 25 % des salaires. » L'arrêté du 13 mai 2024 fixant le seuil de ressources des demandeurs de logement social du premier quartile mentionné à l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation fixe la valeur du seuil du premier quartile pour le territoire de l'EMS à 9 246 €.

<sup>34</sup> Le terme « éligibilité » ne renvoie pas ici aux conditions générales d'accès au logement social. Ces conditions renvoient, principalement, au niveau de revenus du demandeur en fonction de sa situation et varient selon le type de financement des logements sociaux (voir paragraphe n° 19 *supra*).

contingent de logements réservés par un réservataire s'il remplit les conditions prévues pour accéder à ces logements. Par exemple, Action Logement est un réservataire disposant de logements proposés aux salariés d'entreprises qui versent la PEEC ou la PEAEC.

**Tableau n° 5 : Répartition des situations des demandeurs entrés dans les lieux entre 2021 et 2024**

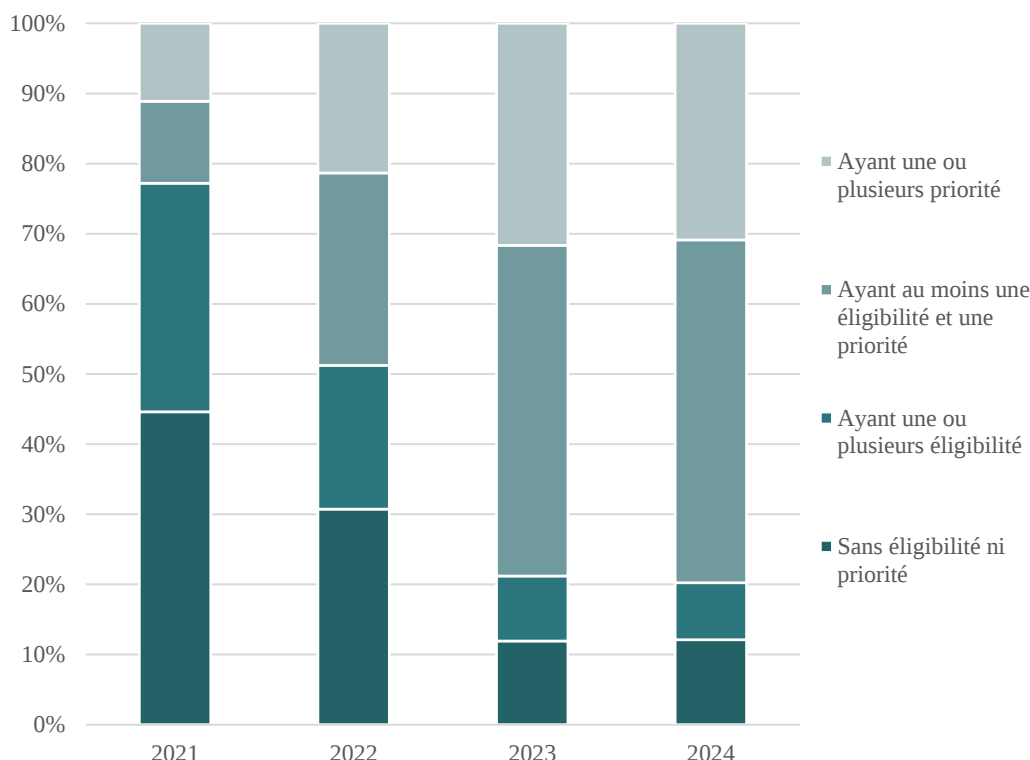
|                                                                       | 2021         | 2022         | 2023         | 2024         |
|-----------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>Total entrées dans les lieux</b>                                   | <b>3 639</b> | <b>3 395</b> | <b>3 281</b> | <b>3 447</b> |
| <i>Dont demandeurs sans éligibilité ni priorité</i>                   | <i>1 623</i> | <i>1 044</i> | <i>392</i>   | <i>417</i>   |
| <i>Dont demandeurs ayant une ou plusieurs éligibilités</i>            | <i>1 186</i> | <i>695</i>   | <i>303</i>   | <i>281</i>   |
| <i>Dont demandeurs ayant une ou plusieurs priorités</i>               | <i>405</i>   | <i>725</i>   | <i>1 038</i> | <i>1 065</i> |
| <i>Dont demandeurs ayant au moins une éligibilité et une priorité</i> | <i>425</i>   | <i>931</i>   | <i>1 548</i> | <i>1 684</i> |

Source : Chambre régionale des comptes Grand Est, d'après le fichier partagé de la demande

En 2024, près de 90 % des demandeurs ayant accédé à un logement social relevaient d'un critère de priorité et/ou d'éligibilité. Ce taux était de près de 55 % en 2021, traduisant un renforcement du poids de la précarité parmi les demandeurs entrés dans un logement social. En parallèle de cette évolution, les situations cumulant à la fois un caractère prioritaire et une éligibilité représentent près de 50 % des entrées dans les lieux en 2024, contre 12 % en 2021.

Par ailleurs, on relève une réduction de l'influence des éligibilités face aux priorités. Alors que les demandeurs entrés dans les lieux en raison d'une ou plusieurs éligibilités représentaient près de 30 % des entrées dans les lieux en 2021 (contre 10 % pour les demandeurs prioritaires), ils ne sont plus que 10 % en 2024 (contre 30 % de demandeurs prioritaires). Ces évolutions montrent une véritable concurrence entre niveau de précarité.

**Graphique n° 3 : Situations des demandeurs entrés dans les lieux entre 2021 et 2024**



Source : Chambre régionale des comptes Grand Est, d'après le fichier partagé de la demande

L'analyse des situations des demandeurs entrés dans les lieux entre 2021 et 2024 montre une chute de la proportion des demandeurs qui ne relèvent d'aucune priorité ou d'éligibilité. De 45 % en 2021, ces demandeurs ne sont plus que de 10 % en 2024, démontrant que la faiblesse des revenus ne suffit plus pour se voir attribuer un logement social.

## 1.2 La contraction de l'offre de logement social sur le territoire de l'EMS

L'EMS dispose d'un parc de logements sociaux localisé principalement dans les QPV et dont la croissance reste limitée (1.2.1). L'offre de logements sociaux connaît une rotation faible, accentuant la contraction de l'offre face à une demande qui ne cesse de croître (1.2.2.). Par ailleurs, bien que le parc locatif privé soit censé compléter le parcours résidentiel des ménages, l'écart du niveau de loyers entre le parc privé et le parc social restreint la transition entre le parc social et le parc privé (1.2.3).

### **1.2.1 La croissance limitée d'un parc de logements avec près de la moitié située en QPV**

La construction de logements sociaux sur le territoire de l'EMS reste limitée et est en réduction depuis 2020 (1.2.1.1). L'offre de logements sociaux est pour moitié située en QPV (1.2.1.2).

#### **1.2.1.1 Depuis 2020, une réduction de la construction de logements sociaux**

La construction de logements sociaux sur le territoire de l'EMS est principalement portée par trois communes (sur 21 assujetties aux obligations de la loi SRU) : Bischheim, Schiltigheim et Strasbourg. Les 18 autres communes sont soit déficitaires soit reconnues « carencées »<sup>35</sup> par arrêtés préfectoraux<sup>36</sup>, c'est-à-dire que leur taux de logement social est inférieur à l'objectif fixé par la loi. Il est important de préciser que le déficit ou la carence constatée par les services de l'État ne signifient pas qu'aucune construction n'est réalisée. Ces qualifications signifient simplement que l'effort de construction est en-deçà des obligations légales.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2023, le département du Bas-Rhin comptait 72 069 logements sociaux. Le parc de logements sociaux situés sur le territoire de l'EMS représentait 79 % des logements sociaux bas-rhinois. Au sein de l'EMS, 66 % des logements sociaux étaient situés sur la commune de Strasbourg. La concentration des logements sociaux de l'Eurométropole de Strasbourg sur la ville-centre demeure stable entre 2020 et 2023. Toutefois, rapportée à l'ensemble du parc social du Bas-Rhin, cette concentration tend à diminuer légèrement, en raison d'un rythme de construction plus soutenu à l'échelle départementale (+ 8 %, + 5 391 logements) qu'à Strasbourg (+ 3 %, + 1 175 logements).

---

<sup>35</sup> Une commune est dite déficitaire au titre de la loi SRU lorsqu'elle n'atteint pas le taux minimal de logements sociaux exigé par la loi, soit 20 % ou 25 % de ses résidences principales, selon sa taille et sa localisation. Une commune déficitaire peut devenir carencée si, à l'issue d'une période triennale, elle n'a pas respecté ses objectifs de rattrapage en matière de logements sociaux, sans justification autre que les contraintes foncières, risques naturels, etc.

<sup>36</sup> Voir Préfecture du Bas-Rhin, *Recueil des actes administratifs de la préfecture*, n° 52, 29 décembre 2023, pp. 401-441.

**Tableau n° 6 : Évolution du parc de logements sociaux entre 2020 et 2023**

| Localisation                 | 2021   | 2022   | 2023   | 2024   |
|------------------------------|--------|--------|--------|--------|
| Bas-Rhin                     | 69 870 | 71 057 | 72 069 | NC     |
| EMS                          | 55 088 | 55 961 | 56 728 | NC     |
| Strasbourg                   | 36 942 | 37 303 | 37 585 | NC     |
| <i>En % du parc EMS</i>      | 67     | 67     | 66     | NC     |
| <i>En % du parc Bas-Rhin</i> | 53     | 52     | 52     | NC     |
| Bailleurs de l'échantillon   | 36 721 | 36 743 | 37 133 | 37 138 |

Source : Chambre régionale des comptes Grand Est, d'après RPLS 2021, 2022 et 2023

La construction de logements sociaux sur le territoire de l'EMS tend à se réduire. Selon le répertoire du parc locatif social (RPLS), entre 2020 et 2023, le parc de l'EMS a augmenté de 5 %, à raison de 662 logements par an, en moyenne. En juillet 2023, l'agence d'urbanisme de Strasbourg Rhin supérieur (ADEUS) relevait que les objectifs de production de logements sociaux sur la période 2017 – 2020 ont été atteints (3 017 logements par an en moyenne).

L'évolution du nombre d'agréments<sup>37</sup> témoigne d'un net repli de la dynamique de production de logements sociaux sur le territoire de l'EMS. Alors que 1 428 agréments avaient été délivrés en 2013 (nombre maximale atteint au cours des 15 dernières années), ce chiffre est tombé à 475 en 2023, soit une baisse de près de 67 %.

#### 1.2.1.2 Près d'un logement sur deux situé en quartier prioritaire de la ville

Au 1<sup>er</sup> janvier 2023, 37 % des logements sociaux du département du Bas-Rhin étaient localisés dans les QPV. Sur le territoire de l'EMS, cette proportion atteignait 45 %, soit près d'un logement social sur deux. La ville de Strasbourg concentrait la part la plus élevée, avec 56 % de ses logements sociaux situés en QPV.

Les QPV sont définis en raison de leurs difficultés socio-économiques persistantes. L'action publique y poursuit des objectifs de réduction des inégalités territoriales, en agissant notamment sur l'emploi, l'éducation, la sécurité, la santé et le cadre de vie, afin de favoriser l'inclusion sociale et l'amélioration durable des conditions de vie des habitants. La localisation des logements sociaux en QPV constitue un enjeu de politiques d'attributions des bailleurs.

Selon le code de la construction et de l'habitation, 25 % des attributions de logements sociaux hors QPV doivent l'être aux demandeurs relevant du premier quartile de revenus ou à des locataires relogés dans le cadre d'opérations portées par l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Par ailleurs, 50 % des attributions en QPV doivent l'être au bénéfice de demandeurs relevant des deuxième, troisième et quatrième quartiles. Enfin, dans le cadre des programmes de rénovation urbaine portés par l'ANRU, les relogements des locataires concernés doivent se faire hors QPV.

<sup>37</sup> L'agrément par l'état de la construction de logements sociaux permet aux bailleurs de bénéficier des prêts bonifiés (PLAI, PLS, PLUS et PLI).

Dès lors, au regard de ces obligations précises, plus un parc de logements sociaux est situé en QPV, plus la réalisation des quotas apparaît difficile.

Parmi les bailleurs sociaux œuvrant sur le territoire de l'EMS et de ceux qui ont été contrôlés, Ophéa est le bailleur qui compte le plus de logements en QPV. Dans le cadre du nouveau contrat de ville 2024 – 2030<sup>38</sup>, Ophéa voit son parc de logements sociaux être localisé à 70 %<sup>39</sup> dans des QPV. La capacité de ce bailleur à remplir ses quotas est manifestement réduite ; malgré la capacité du bailleur à s'approcher de son objectif. En 2023, la CIA prévoyait un objectif de 23 % d'attributions hors QPV aux demandeurs relevant du premier quartile ; Ophéa a réalisé 22 %. Toutefois, la tendance est à la baisse puisque les résultats étaient de 28 % chaque année entre 2020 et 2022.

## **1.2.2 Un faible taux de rotation et une forte pression sur l'offre**

Avec un taux de vacance dans le parc faible, c'est la faiblesse du taux de rotation qui explique en partie la pression croissante de la demande sur l'offre (1.2.2.1). Dès lors, la contraction de l'offre sous l'effet de la demande ne cesse d'augmenter et varie selon le type de logements demandés (1.2.2.2).

### **1.2.2.1 Un faible taux de vacance et de rotation du parc de logements sociaux**

L'offre de logement social sur l'EMS se distingue par un taux de vacance inférieur à la moyenne nationale, caractéristique d'une zone tendue. Selon l'ANCOLS, cette situation est caractéristique pour les territoires sous tension. En effet, l'appariement entre l'offre et la demande y est systématique : la demande est si élevée qu'un demandeur acceptera un logement précédemment refusé par un autre.

Les bailleurs distinguent la vacance globale en deux catégories :

- la vacance commerciale qui recouvre des logements inoccupés, mais « relouables », c'est-à-dire destinés à la location ;
- la vacance technique qui comprend les logements retirés de la commercialisation pour motif technique (réhabilitation, démolition, vente).

Toutefois entre les deux la frontière est poreuse et évolutive. Ainsi un logement après avoir fait l'objet d'une réhabilitation quitte la vacance technique pour être commercialisé. Inversement un logement dont la commercialisation ne trouve pas d'issue peut faire l'objet d'une réhabilitation.

---

<sup>38</sup> Le nouveau contrat de ville 2024 – 2030, , signé sur la base du décret n° 2023-1314 du 28 décembre 2023 modifiant la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans les départements métropolitains, détaille les actions des pouvoirs publics dans les 21 QPV sur le territoire de l'EMS. Ils sont répartis sur six communes (Bischheim, Illkirch-Graffenstaden, Lingolsheim, Ostwald, Schiltigheim et Strasbourg). Ces quartiers accueillent environ 18 % de la population.

<sup>39</sup> Avant le nouveau contrat de ville 2024 – 2030, le parc de logements d'Ophéa était situé à 59 % en QPV.

**Tableau n° 7 : Vacance du parc social entre 2021 et 2023**

| en %                               | 2021 | 2022 | 2023 |
|------------------------------------|------|------|------|
| Vacance totale au sein de l'EMS    | 4    | 4    | 3,9  |
| <i>Dont vacance commerciale</i>    | 3,1  | 2,7  | 2,2  |
| Vacance totale au sein du Bas-Rhin | 4,2  | 4,6  | 4,4  |
| <i>Dont vacance commerciale</i>    | 3    | 2,9  | 2,6  |

Source : Chambre régionale des comptes Grand Est, d'après RPLS 2020, 2021, 2022 et 2023

Sur le territoire de l'EMS, la vacance de logements n'explique pas le délai d'attente pour le traitement des demandes de logement social. La faible progression du taux de rotation dans le parc social, combinée à la diminution du nombre de constructions de logements sociaux, justifie la pression accrue de la demande sur l'offre.

Améliorer la rotation dans le parc social est une nécessité pour maintenir une offre disponible suffisante pour répondre au plus grand nombre de demandes. Selon l'ADEUS<sup>40</sup>, l'offre en rotation représente 70 % de l'offre disponible chaque année sur l'EMS jusqu'en 2021. Pour sa part, l'ANCOLS estime que 80 % de l'offre annuelle disponible provient de la rotation dans le parc<sup>41</sup>.

Le taux de rotation dans le parc social, soit la part de logements sociaux qui se libèrent chaque année et qui peut donc faire l'objet d'une attribution à des ménages demandeurs est en faible hausse au cours des dernières années sur le territoire de l'EMS.

**Tableau n° 8 : Taux de rotation du parc social entre 2021 et 2023**

| en %                                               | 2021 | 2022 | 2023 |
|----------------------------------------------------|------|------|------|
| Taux de rotation du parc social pour le Bas-Rhin   | 7    | 7,4  | 7,7  |
| Taux de rotation du parc social au niveau de l'EMS | 6,5  | 7,1  | 7,3  |

Source : Chambre régionale des comptes Grand Est, d'après RPLS 2020, 2021, 2022, 2023 ainsi que Union sociale pour l'habitat (USH)<sup>42</sup>

Le taux de rotation dans le parc de l'EMS est cependant variable selon le type de financement considéré. Ainsi, pour les logements financés par les PLAI et les PLUS, la rotation est plus faible que la rotation moyenne sur le territoire de l'EMS : 5,4 % et 5,6 % selon le RPLS 2023, pour les logements construits avant 1977. À l'inverse, les logements financés par

<sup>40</sup> Agence d'urbanisme de Strasbourg Rhin supérieur (ADEUS), *Suivi de la réforme des attributions des logements sociaux dans l'Eurométropole de Strasbourg*, novembre 2023.

<sup>41</sup> ANCOLS, *Panorama du logement social 2024*, avril 2025.

<sup>42</sup> USH, *Les HLM en chiffres – édition 2024*, p. 20, août 2024.

des PLS ont un taux de rotation, sur la même période, de 13 %. Dès lors, les logements les plus accessibles sont moins remis à la disposition des demandeurs, renforçant la difficulté d'obtenir un logement financièrement abordable sur le territoire de l'EMS.

Deux facteurs principaux expliquent le faible niveau de rotation dans le parc de logements sociaux : d'une part, le recul de l'accession à la propriété des ménages locataires du parc social, en raison de la hausse des prix de l'immobilier<sup>43</sup>, d'autre part le droit au maintien dans les lieux, combiné à l'âge moyen des locataires<sup>44</sup>.

Par ailleurs, les bailleurs ont indiqué que les résultats de l'enquête occupation du parc social (enquête OPS) relevaient une situation de « sous-occupation » de certains logements sociaux au regard de la composition familiale des locataires. Ainsi, en 2022, sur le territoire de l'EMS, 25 % des logements de l'échantillon de l'enquête étaient « sous-occupés ». Ce taux est identique au taux de « sous-occupation » pour le Bas-Rhin et l'Alsace. Pour l'ensemble de la région Grand Est, 36 % des logements de l'échantillon de l'enquête sont « sous-occupés ». Ce constat participe de l'explication du faible taux de rotation, les locataires du parc social ne quittant pas nécessairement un logement qui ne correspond plus à leur composition familiale ou à leurs besoins<sup>45</sup>.

#### 1.2.2.2 Une tension croissante de l'offre face à une demande en hausse constante

Depuis 2016, la contraction de l'offre face à la pression de la demande grandissante ne cesse de se renforcer.

**Tableau n° 9 : Attributions de logements sociaux sur le territoire de l'EMS entre 2021 et 2024**

|                                                               | 2021         | 2022         | 2023         | 2024         |
|---------------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>Attributions</b>                                           | <b>7 314</b> | <b>7 075</b> | <b>6 566</b> | <b>6 749</b> |
| <i>Dont contingent État</i>                                   | 887          | 833          | 955          | 885          |
| <i>Dont contingent Collectivité européenne d'Alsace (CeA)</i> | 345          | 327          | 282          | 316          |
| <i>Dont contingent EMS</i>                                    | 228          | 220          | 194          | 205          |
| <i>Dont contingent Action logement</i>                        | 448          | 1 170        | 1 373        | 1 721        |

Source : Chambre régionale des comptes, d'après fichier partagé de la demande et direction départemental des territoires (DDT) du Bas-Rhin

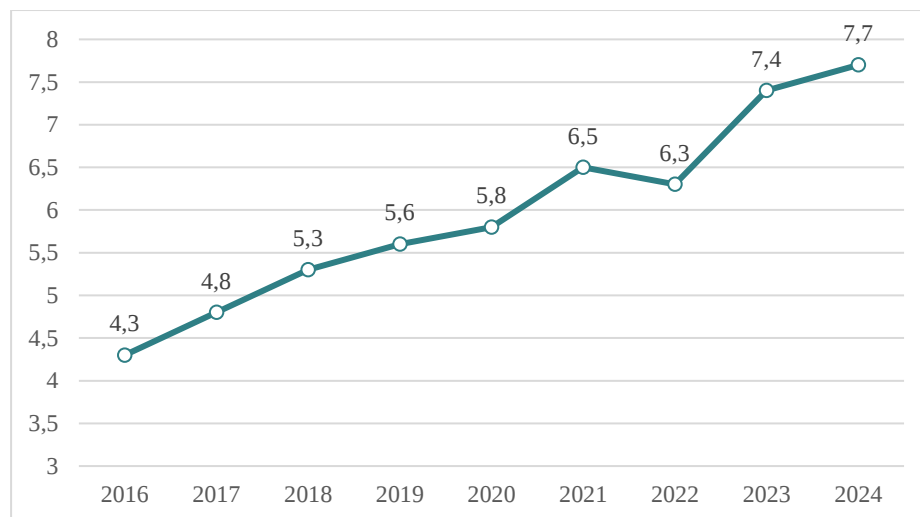
<sup>43</sup> La fondation pour le logement des défavorisés établi ce lien entre hausse des prix de l'immobilier pour la région Auvergne-Rhône-Alpes en 2024 ; voir [En ligne], *État du mal-logement en France 2024 – éclairage régional sur le mal-logement en Auvergne-Rhône-Alpes*, avril 2024 [consulté le 20 mai 2025].

<sup>44</sup> Cf. Cour des comptes, *Restaurer la cohérence de la politique du logement en l'adaptant aux nouveaux défis*, novembre 2021.

<sup>45</sup> Le taux de « sous-occupation » est calculé à partir des réponses obtenues. Pour la région Grand Est et le Bas-Rhin, 25 % des logements de l'échantillon n'ont pas reçu de réponse. Ce taux est de 24 % pour l'Alsace et 26 % pour l'EMS.

Alors que l'on comptait une attribution pour quatre demandes en 2016, ce ratio est passé à une attribution pour huit demandes en 2024. Les acteurs du logement social considèrent généralement qu'un territoire est en tension à partir d'un ratio de quatre demandes pour une attribution.

**Graphique n° 4 : Évolution du nombre de demandes pour une attribution dans l'EMS de 2016 à 2024**



Source : Chambre régionale des comptes Grand Est, d'après PPGDID et fichier partagé de la demande

Le ratio entre le nombre d'attributions et le nombre de demandes de logements sociaux reflète une tendance globale qui dissimule toutefois des disparités de tension selon les types de logements sollicités. En effet, le parc de logements sociaux n'offre pas une répartition uniforme entre les différentes catégories de logements. Par ailleurs, les demandeurs formulent leurs demandes en fonction de leur situation personnelle, indépendamment de la structure de l'offre disponible. Il en résulte une tension variable selon les types de logements concernés.

**Tableau n° 10 : Répartition du parc de logements sociaux de l'EMS  
selon la nature du logement, entre 2021 et 2023**

| Type de logement | 2021   | 2022   | 2023   |
|------------------|--------|--------|--------|
| T1               | 3 046  | 3 504  | 3 656  |
| En % du parc*    | 5      | 6      | 6      |
| T2               | 9 854  | 10 056 | 10 300 |
| En % du parc*    | 18     | 18     | 18     |
| T3               | 22 133 | 22 306 | 22 715 |
| En % du parc*    | 40     | 40     | 40     |
| T4               | 15 301 | 15 325 | 15 300 |
| En % du parc*    | 28     | 27     | 27     |
| T5               | 4 754  | 4 770  | 4 757  |
| En % du parc*    | 9      | 9      | 9      |

Source : Chambre régionale des comptes Grand Est, d'après RPLS 2020, 2021, 2022 et 2023

\* arrondi à l'unité la plus proche

Note : Le chiffre suivant la mention « T » indique le nombre de chambre fermée du logement, en plus d'une pièce de vie. Ainsi, un logement « T1 » correspond à un logement constitué d'une pièce de vie et d'une chambre fermée.

Le parc social de l'EMS est composé aux deux tiers de logements T3 ou T4<sup>46</sup>. Les T1 et les T5 représentent respectivement 9 % des logements du parc. Au regard de la typologie de la demande de logement social, la composition actuelle du parc ne permet pas de répondre de manière équilibrée aux besoins variés des demandeurs de logement social. Sur le territoire de l'EMS, les logements les plus rares (T1 et T5) sont également les plus demandés.

En raison de la typologie de la demande de logement social, la composition actuelle du parc ne permet pas de répondre de manière équilibrée aux besoins variés des demandeurs. Sur le territoire de l'EMS, les logements les plus rares (T1 et T5) sont également les plus demandés.

**Tableau n° 11 : Tension entre offre et demande de logements sociaux  
par type de logement (2022 – 2023)**

|                      | T1          | T2          | T3         | T4         | T5          |
|----------------------|-------------|-------------|------------|------------|-------------|
| Une attribution pour | 15 demandes | 10 demandes | 4 demandes | 8 demandes | 12 demandes |

Source : Chambre régionale des comptes Grand Est, d'après PPGDID EMS 2024 – 2030

La tension entre l'offre et la demande de logements sociaux peut être partiellement atténuée par une meilleure articulation entre parc social et parc privé, notamment à travers la mise en œuvre de parcours résidentiels favorisant la mobilité des ménages. Toutefois, sur le territoire de l'EMS, cette dynamique reste freinée par un écart significatif entre les loyers du

<sup>46</sup> Avec une production de logements sociaux fortement dominés par les T3 et T2 depuis la fin des années 2000 du fait de leur plus haut niveau de rentabilité.

parc privé et ceux du parc social, limitant ainsi les possibilités de sortie vers le secteur privé pour les ménages modestes.

En 2023, les logements sociaux du parc de l'EMS étaient loués pour un loyer moyen de 7,02 €/m<sup>2</sup> <sup>47</sup>. Selon l'observatoire local des loyers (OLL) du Bas-Rhin, pour cette même année, le loyer moyen dans le parc privé sur le territoire de l'EMS était de 11,2 €/m<sup>2</sup> <sup>48</sup>, soit un parc privé 60 % plus cher, au m<sup>2</sup>, que le parc social.

Pris par type de logement, l'écart entre les moyennes de loyers montre davantage le caractère exclusif, pour les locataires du parc social, du parc privé de l'EMS. Par exemple, alors qu'un T1 du parc social est loué en moyenne 9,95 €/m<sup>2</sup>, le montant du loyer moyen dans le parc privé est de 15,9 €/m<sup>2</sup>.

**Tableau n° 12 : Loyers moyens du parc social et du parc privé sur le territoire de l'EMS selon le type de logement, en 2023 (en euros par mètre carré)**

|             | T1   | T2   | T3   | T4   | T5   |
|-------------|------|------|------|------|------|
| Parc social | 9,95 | 7,06 | 6,29 | 5,94 | 5,84 |
| Parc privé  | 15,9 | 11,9 | 10,1 | 9,2  | 8,9  |

Source : Chambre régionale des comptes Grand Est, d'après RPLS 2023 et OLL 2023

Enfin, il convient de relever que, aux écarts substantiels de prix des loyers entre le parc privé et le parc social, s'ajoute une tension sur la disponibilité des logements du parc privé immobilisés par la location touristique.

En 2024, l'ADEUS a pu relever que plus de 6 000 logements ont été proposés à la location touristique en 2023 ; 78 % des propositions portaient sur des logements entiers. 31 % des logements loués entiers le sont pour une durée supérieure à 120 jours. Parmi ces logements loués par le biais de plateforme de locations touristiques pour plus de 120 jours, 64 % sont des T1 et des T2, alors qu'ils ne représentent que 28 % des résidences principales du parc privé.

## CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

*La tension entre l'offre et la demande de logements sociaux sur le territoire de l'EMS est de plus en plus marquée. La demande de logements sociaux ne cesse d'augmenter, avec des délais d'attente pouvant atteindre deux ans, tandis que l'offre se contracte et ne répond pas toujours aux attentes des demandeurs. Les personnes seules, prioritaires et primo-entrantes constituent la majorité des demandeurs, accentuant la pression sur un parc social en croissance limitée et majoritairement situé dans les quartiers prioritaires. La faible rotation des logements et la tension persistante, notamment pour les types de logements les plus rares, nécessitent des actions concertées pour améliorer l'attribution et répondre aux besoins croissants des demandeurs.*

<sup>47</sup> RPLS 2023.

<sup>48</sup> OLL, Résultats 2023 – périmètre Eurométropole de Strasbourg, juin 2024.

## 2 DES PRATIQUES A AMELIORER POUR UNE ATTRIBUTION PLUS EQUITABLE ET EFFICACE DES LOGEMENTS SOCIAUX

Pour organiser l'attribution des logements sociaux sur son territoire, l'EMS a mis en œuvre les dispositions prévues par le code de la construction et de l'habitation (2.1). Néanmoins, l'organisation de cette attribution des logements sociaux nécessite encore des améliorations pour en garantir l'équité (2.2).

### 2.1 L'ensemble des instances et outils de la réforme des attributions des logements sociaux mis en œuvre par l'EMS

La loi organise la manière dont les EPCI doivent établir les orientations et les objectifs d'attribution de logements sociaux sur leur territoire.

Les conférences intercommunales du logement (CIL), instaurées par la loi ALUR (2014) et généralisées par la loi « égalité et citoyenneté » (2017)<sup>49</sup>, fixent les orientations stratégiques en matière de mixité sociale et de répartition territoriale. La CIL est coprésidée par le préfet et l'exécutif de l'EPCI<sup>50</sup>. Les orientations de la CIL prévues dans un document-cadre<sup>51</sup> sont déclinées dans la convention intercommunale d'attribution (CIA)<sup>52</sup> pour contractualiser des engagements quantifiés entre bailleurs et collectivités, ainsi que dans le plan partenarial de gestion de la demande (PPGDID). Par ailleurs, le programme local de l'habitat (PLH), créé en 1983 et renforcé par les lois ENL<sup>53</sup> (2006) et ALUR, structure la politique territoriale sur six ans sur la base d'un diagnostic partagé et des objectifs contraignants de production et d'attribution.

S'agissant de l'organisation de l'information des demandeurs de logements sociaux, le PPGDID créé par la loi ALUR, définit les orientations destinées à assurer la gestion partagée des demandes de logement social et à satisfaire le droit à l'information des demandeurs. Le PPGDID intègre depuis la loi ELAN (2018) un système de cotation obligatoire des demandes, visant à objectiver les attributions et renforcer leur transparence. Les orientations fixées par le PPGDID se déclinent en convention d'organisation du service d'accueil et d'information des demandeurs de logement social (SAID) et une convention sur le dispositif de gestion partagée de la demande<sup>54</sup>.

---

<sup>49</sup> Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

<sup>50</sup> La CIL est également composée des maires des communes membres de l'EPCI, de représentants des bailleurs sociaux présents dans le ressort territorial de l'EPCI, des réservataires de logements sociaux, des associations de locataires.

<sup>51</sup> Le document-cadre permet de déterminer des objectifs de mixité sociale et d'équilibre entre les secteurs du territoire intercommunal avec notamment des objectifs d'attributions en QPV et en dehors de ces QPV. De plus, il peut déterminer des objectifs de relogement des ménages bénéficiant du DALO, des demandeurs prioritaires au titre de l'article L. 441-1 du CCH, ainsi que des ménages relogés dans le cadre d'une opération de renouvellement urbain.

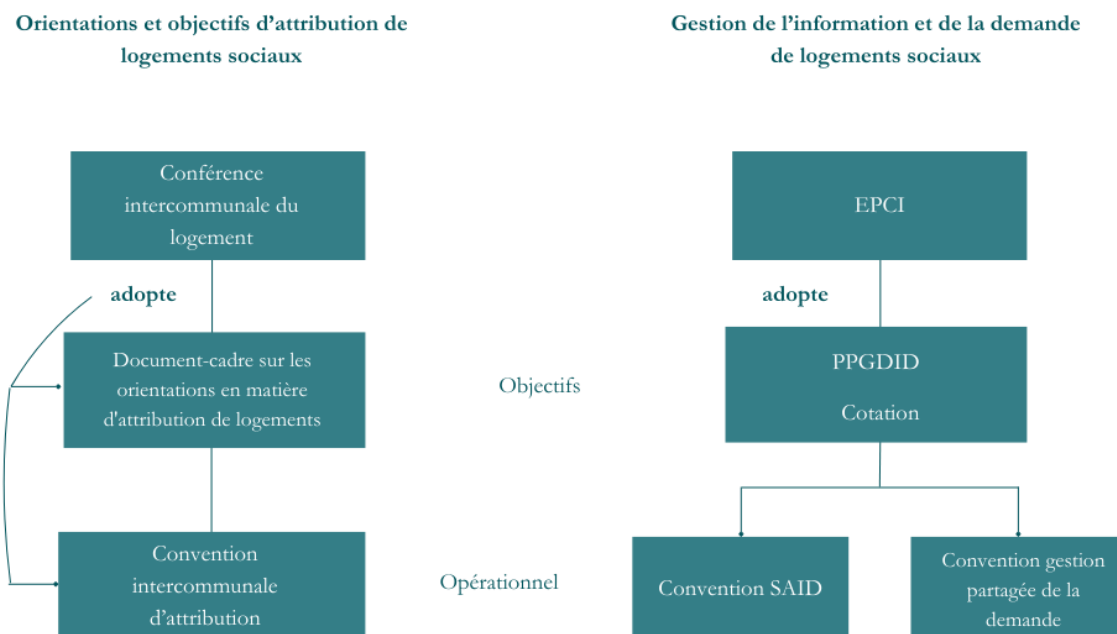
<sup>52</sup> Créée par la loi dite « égalité et citoyenneté » de 2017, la CIA est le résultat de la fusion de dispositifs antérieurs (convention d'équilibre territorial et accord collectif intercommunal).

<sup>53</sup> Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

<sup>54</sup> La convention SAID est signée par les bailleurs et les communes participant au réseau d'information du demandeur. La convention SAID est signée par les bailleurs, les communes participant au réseau d'information du demandeur ainsi que l'Agence Départementale d'Information sur le Logement du Bas Rhin (ADIL 67).

Les articles L. 441-1-5 et suivants du CCH imposent aux EPCI doté d'un PLH et de QPV de mettre en œuvre la réforme des attributions, soit l'ensemble des instances, document-cadre et conventions présentées.

**Schéma n° 1 : Organisation de la gouvernance intercommunale de l'attribution de logements sociaux**



Source : Chambre régionale des comptes Grand Est, d'après ministère chargé de la cohésion des territoires, ANRU, USH et commissariat général à l'égalité des territoires

Selon le ministère chargé du logement<sup>55</sup>, au 1<sup>er</sup> janvier 2023, 422 EPCI<sup>56</sup> étaient concernés par la réforme des attributions. Parmi ces EPCI, 317 ont créé une CIL, 158 ont signé une CIA, 139 ont adopté un PPGDID et seulement 31 ont mis en œuvre un système de cotation.

L'EMS fait figure de pionnière parmi les EPCI soumis à la réforme des attributions. Elle a installé et réuni sa CIL en juin et novembre 2016, expérimenté sa cotation depuis 2017, adoptée sa première CIA en 2019 et son premier PPGDID en décembre 2016. Au-delà de la volonté de l'intercommunalité de respecter les dispositions légales et réglementaires, l'EMS agit sur un territoire sur lequel les bailleurs, par le biais de l'AREAL<sup>57</sup>, ont mis en œuvre depuis 2011 un fichier partagé de la demande.

En effet, depuis 2011, l'Alsace dispose d'un fichier partagé de la demande de logement social. Développé par les bailleurs et l'AREAL, ce fichier permet aux demandeurs de déposer

<sup>55</sup> Ministère chargé du logement, *La politique d'attribution des logements locatifs sociaux – La gouvernance intercommunale*, avril 2023.

<sup>56</sup> Sur les 1 254 EPCI métropolitains au 1<sup>er</sup> janvier 2023.

<sup>57</sup> L'AREAL est l'organisation professionnelle représentant le secteur du logement social en Alsace depuis sa création en 1981. Cette association fédère 27 organismes de logement social alsaciens, Elle assure un double rôle d'appui professionnel auprès de ses adhérents et de représentation territoriale du mouvement HLM auprès des pouvoirs publics et partenaires locaux aux niveaux régional, départemental et intercommunal.

une seule demande de logement social auprès de l'ensemble des bailleurs du territoire sollicité. Ce fichier partagé de la demande constitue un système partenarial territorial agréé (SPTA). Comme l'ensemble des SPTA, le fichier partagé de la demande alsacien remplit les mêmes fonctions que le système national d'enregistrement (SNE)<sup>58</sup>, avec des modules complémentaires adaptés aux besoins locaux (cotation, suivi des refus, suivi des priorités, etc.).

Géré par l'AREAL, il est interconnecté au SNE pour garantir l'unicité des demandes à l'échelle nationale. En 2021, pour permettre d'associer les collectivités territoriales alsaciennes à la gestion du fichier partagé de la demande, l'AREAL, l'EMS, la Collectivité européenne d'Alsace (CeA), Saint-Louis Agglomération, Mulhouse Alsace Agglomération, Colmar Agglomération, la communauté de communes de Thann Cernay et la communauté de communes du Pays de Saverne ont créé l'association alsacienne de gestion du fichier partagé de la demande de logement social (AAGEFIPADE). Depuis quatre ans, l'AAGEFIPADE et l'AREAL entretiennent une relation étroite pour permettre à l'AREAL d'assurer la gestion du fichier partagé de la demande dans un cadre déterminé en concertation avec l'AAGEFIPADE qui finance une partie de la gestion du fichier partagé de la demande.

Au quotidien, le fichier partagé de la demande est utilisé par les bailleurs pour, en particulier, organiser l'attribution de logements sociaux décidée par la CALEOL. Cette commission est préparée par des chargés de clientèle qui sélectionnent, au minimum, trois dossiers pour un même logement à attribuer<sup>59</sup>.

La sélection de ces dossiers se fait par la voie d'une prospection qui démarre avec la notification par le fichier partagé de la demande de la vacance d'un logement.

Lorsqu'un logement devient vacant, le chargé de clientèle identifie, à partir du fichier partagé recensant les 30 182 demandes actives, celles correspondant aux caractéristiques du logement (localisation en ou hors QPV, loyer, superficie, nombre de pièces, étage, etc.). Pour ce faire, des filtres sont appliqués pour affiner les dossiers répondant aux caractéristiques du logement et, également, s'assurer que le bailleur remplit ses obligations légales et réglementaires. À titre d'exemple, pour un logement situé hors QPV et dont le montant du loyer est compatible avec les ressources d'un demandeur du premier quartile, le filtre appliqué privilégiera les dossiers relevant de cette tranche de revenus, conformément à l'objectif annuel imposant qu'au moins 25 % des logements hors QPV soient attribués à ce public. Il en ira de même pour satisfaire d'autres quotas ou obligation à l'égard d'un réservataire. L'annexe n° 4 schématise le processus d'attribution d'un logement social sur le territoire de l'EMS.

Une fois les filtres appliqués, le fichier partagé de la demande génère une liste des demandes correspondant aux critères sélectionnés. Cette liste présente, pour chaque demandeur, ses priorités, d'éventuelles éligibilités et si un DALO a été reconnu par la commission départementale de médiation. C'est parmi ces dossiers que le chargé de clientèle sélectionne ceux qui seront présentés en CALEOL pour attribution d'un logement social. Dans ce cadre, on

---

<sup>58</sup> Créé en 2011, le Système National d'Enregistrement (SNE) constitue la plateforme de référence pour la gestion des demandes de logement social sur la majeure partie du territoire français. Géré au niveau national, il permet l'enregistrement des demandes, la délivrance d'un numéro unique, la certification de la date de dépôt, ainsi que la mise à jour, le renouvellement ou la radiation des dossiers. Il doit garantir l'unicité des demandes sur l'ensemble du territoire grâce à une base centralisée et un portail en ligne sécurisé à destination des usagers. Les professionnels du secteur utilisent un extranet dédié pour instruire les dossiers, favorisant la mutualisation des informations entre acteurs.

<sup>59</sup> Article R. 441-3 du code de la construction et de l'habitation.

comprend qu'un bailleur sélectionne un dossier en fonction des critères de recherche renseignés, de solvabilité, mais surtout en fonction des obligations et des quotas qu'il doit remplir.

## **2.2 L'attribution des logements sociaux à Strasbourg : des améliorations à rechercher par l'EMS et les bailleurs**

Malgré le respect des procédures légales et la mise en place d'une cotation, l'attribution des logements sociaux doit encore être améliorée. L'EMS pourraient mieux identifier les besoins sociaux des demandeurs, qui ne sont pas suffisamment pris en compte (2.2.1). De plus, l'information des demandeurs repose sur des bases fragiles, sans étude préalable de leurs besoins, et rencontre des difficultés dans la création d'un lieu unique d'enregistrement (2.2.2). L'exigence d'un dossier complet soulève des questions quant à sa compatibilité avec le droit en vigueur (2.2.3). Par ailleurs, l'application différenciée de la cotation par les bailleurs génère des traitements inégaux de la demande (2.2.4). Enfin, la concurrence entre les bailleurs peut parfois limiter l'efficacité de l'attribution de logements sociaux (2.2.5).

### **2.2.1 Des besoins sociaux des demandeurs à mieux cerner**

La gouvernance de l'EMS de l'attribution des logements sociaux sur son territoire suit les dispositions du code de la construction et de l'habitation. La CIA couvre la période 2019 – 2025 et porte sur les objectifs territorialisés des bailleurs en matière d'attribution, conformément aux orientations prévues par la CIL. Des bilans de la CIA sont réalisés chaque année et approuvés par la CIL. Le bilan de la CIA pour 2023 relève que les principaux objectifs d'attributions ont été atteints ; seul l'objectif d'attribution de logement hors QPV aux demandeurs relevant du premier quartile ou de programme de réhabilitation urbaine est inférieur de trois points à l'objectif prévu<sup>60</sup>.

L'article L. 441-2-6 du CCH garantit aux demandeurs de logement social un droit à l'information. Ce droit couvre les modalités de dépôt des demandes, les caractéristiques du parc social et la situation des demandes sur le territoire. Les demandeurs doivent également être informés des données les concernant, des étapes de traitement de leur dossier, ainsi que des critères de cotation et de pondération appliqués à leur demande.

Dès l'établissement du premier PPGDID adopté en décembre 2016, l'EMS a mis en œuvre ce droit à l'information par l'organisation d'un SAID et en structurant avec l'ensemble de ses partenaires l'information à destination des demandeurs et ses modalités de délivrance.

Le deuxième PPGDID précise la méthode de cotation d'une demande de logement social. Ainsi, un dossier est crédité d'un point par mois d'attente, multiplié par des coefficients selon des critères spécifiques (nombre d'enfants, mode de logement actuel précaire, statut marital, etc.). Un refus d'attribution entraîne la perte de tous les points. Cependant, l'EMS

---

<sup>60</sup> L'objectif était de 23 % pour un réalisé de 20 %.

précise qu'un demandeur ayant refusé un logement social peut être présenté en CALEOL avec 0 point, malgré cette perte.

De plus, pour le deuxième PPGDID, l'EMS a décidé d'organiser l'information du demandeur sur ces droits en insistant sur ses devoirs dans la gestion de cette demande. C'est ainsi qu'un demandeur doit être actif dans le traitement de sa demande en la renouvelant chaque année<sup>61</sup> et, notamment, en présentant un dossier complet justifiant l'ensemble des déclarations faites.

#### Des refus de logement social à mieux appréhender

Dans la mise en œuvre de sa politique d'attribution des logements sociaux sur son territoire, l'EMS n'insiste que peu sur l'enjeu que représentent les refus de logements par les demandeurs (près de 40 %) et de la disparité des situations entre les communes de l'EPCI.

Le PPGDID 2024 – 2030 évoque brièvement la question des refus par les demandeurs des logements qui leur sont proposés. En 2024, on dénombrait 2 916 refus pour 6 749 propositions ; soit un taux de refus de 43 %. L'EMS présente des éléments d'analyse des refus (profil des demandeurs qui refusent, motivations des refus, etc.). Cependant, pour l'EMS : *« [...] le phénomène des refus est une problématique du fait qu'il génère pour les bailleurs sociaux un temps de vacance supplémentaire et qu'il a un coût en matière de moyens humains (organisation des commissions d'attributions, accompagnement des ménages...), son impact peut être néanmoins nuancé. En effet, 80 % des logements proposés ne nécessitent qu'une seule commission d'attributions pour être reloués, grâce à la règle des trois candidats présentés. [...] »*.

Il a été établi que la forte tension entre l'offre et la demande de logements sur le territoire de l'EMS se traduit par un taux de vacance extrêmement faible. Dans ce contexte, les évolutions mises en œuvre par l'EMS concernant la gestion des conséquences des refus de logements s'inscrivent dans cette dynamique. Compte tenu du volume de demandes enregistrées, la centralisation de l'attribution des logements et de l'examen de leur occupation au sein d'une seule commission (CALEOL) apparaît comme une mesure cohérente et justifiée.

Face à l'état des refus, le PPGDID pourrait mieux rendre compte de la réalité et faire état d'une réflexion relative à cet appariement entre l'offre et la demande qui ne se réalise pas pour près d'une proposition sur deux.

**Tableau n° 13 : Évolution du taux de refus de logements sociaux sur le territoire de l'EMS (2021 – 2024)**

|                                       | 2021      | 2022      | 2023      | 2024      |
|---------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Propositions (1)                      | 7 314     | 7 075     | 6 656     | 6 749     |
| Refus (2)                             | 3 171     | 3 007     | 2 979     | 2 916     |
| <b>Taux de refus (2/1)<br/>(en %)</b> | <b>43</b> | <b>43</b> | <b>45</b> | <b>43</b> |

Source : Chambre régionale des comptes Grand Est, d'après fichier partagé de la demande

<sup>61</sup> En application de l'article R. 441-2-7 du CCH.

Des besoins sociaux des demandeurs à intégrer dans la politique d'attribution des logements sociaux :

L'information du demandeur prévue par le PPGDID 2024 – 2030 ne rend pas compte des disparités d'accès aux services publics dans l'EMS. Les bailleurs interrogés ont, à plusieurs reprises, insistés sur la situation de demandeurs qui, après avoir accepté un logement hors QPV et hors de Strasbourg, ont déposé une nouvelle demande de logement social sur le seul territoire de la ville-centre. La raison évoquée est la différence de tarification de certains services publics, notamment scolaires (notamment accueil périscolaire et repas de cantine à un euro).

Malgré le caractère communal de ces compétences, l'EMS aujourd'hui ne dispose pas de cartographie des prix des services publics permettant de renseigner pleinement le demandeur de logement social. Une telle cartographie permettrait de rendre compte des capacités d'accueil des communes de ce type de service, de la disparité des prix et, in fine, de permettre au conseil communautaire de l'EMS d'organiser une concertation avec ses membres pour lier accès au logement social et accès aux services publics. Ce travail est d'autant plus réalisable que les centres communaux d'action sociale (CCAS) ont pour obligation, au moins une fois par mandat municipal, de réaliser une analyse des besoins sociaux (article R. 123-1 du code de l'action sociale et des familles).

Enfin, l'ADEUS relevait en décembre 2024 que l'EMS concentre 95 % des places d'hébergement d'urgence du Bas-Rhin et Strasbourg, en tant que ville-centre, en accueille la majeure partie. Cette situation aggrave la concentration des demandes de logements sociaux sur le territoire de l'EMS, le logement social étant une suite de l'hébergement d'urgence. La CIL, instance déterminant les orientations du territoire intercommunal en matière d'attributions, ne fait pas état de cette situation qui fait partie du contexte de la demande de logement social. Coprésidée par le représentant de l'État dans le département du Bas-Rhin, la CIL pourrait être un lieu d'échange avec les parties prenantes sur cette question.

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Recommandation n° 1.</b> (EMS, bailleurs et AREAL) : réaliser une analyse partagée et approfondie des refus de logements sociaux et des besoins sociaux sur le territoire de l'EMS en mobilisant les analyses des besoins sociaux réalisés par les centres communaux d'action sociale (CCAS) des communes membres de l'EMS.</p> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

## 2.2.2 Un service d'accueil et d'information des demandeurs à évaluer

L'article L. 441-2-8 du CCH dispose que le PPGDID : « prévoit les modalités d'organisation et de fonctionnement d'un service d'information et d'accueil des demandeurs de logement. » L'article R. 441-2-16 précise les informations qui doivent être délivrées au public et aux demandeurs de logement social : règles générales d'accès au parc locatif social, procédures applicables sur l'ensemble du territoire national, la liste des guichets d'enregistrement, les caractéristiques et la localisation du parc social, les indicateurs permettant d'estimer le délai d'attente moyen selon les secteurs géographiques et les types de logements, les critères de priorités applicables sur le territoire, etc.

Le SAID de l'EMS relatif au logement social, dénommé « ma demande de logement social », comprend 47 membres dont 14 bailleurs, trois réservataires (direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS), Action Logement Services, Collectivité

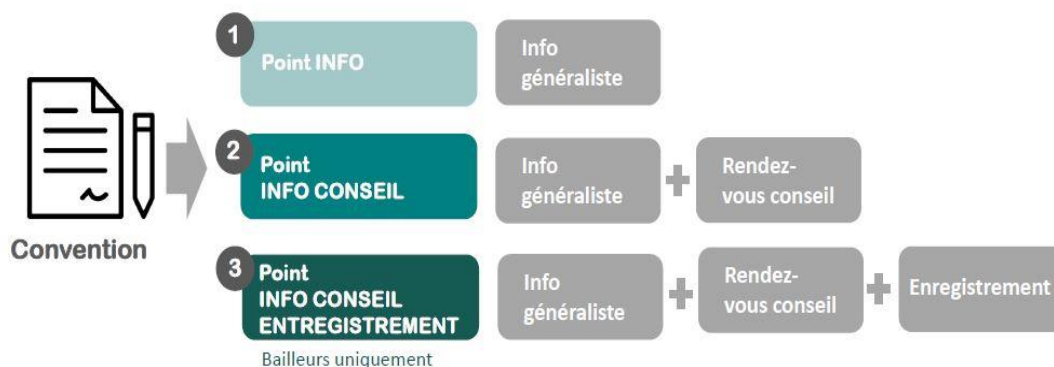
européenne d'Alsace), 29 communes et/ou leur centre communal d'action sociale (CCAS) et l'ADIL 67. Le réseau SAID impliquerait environ 350 personnes<sup>62</sup> selon l'EMS.

Officiellement en œuvre depuis septembre 2024, le réseau « ma demande de logement social » a été préparé pendant huit ans. En 2018, l'EMS a préfiguré ce SAID et rédigé les conventions, qui ont été conclues entre fin 2021 et début 2022. Cette première convention couvrant la période 2022 – 2024 définit les niveaux de labellisation, les modalités de fonctionnement et les engagements des membres du réseau. Entre 2022 et 2024, l'EMS a expérimenté le SAID, notamment en assurant des formations communes aux agents des communes de l'EMS et aux salariés des bailleurs engagés dans le SAID.

Le réseau est structuré en trois niveaux complémentaires selon les engagements des partenaires :

- les lieux d'accueil de niveau 1, labellisé « point info » assurent un accueil « généraliste », en délivrant à tous les ménages de l'EMS un premier niveau d'information sur le logement social ;
- les lieux d'accueil de niveau 2, labellisé « point info / conseil » assurent un accueil renforcé. En complément du niveau 1, ils assurent des rendez-vous conseil personnalisé pour les demandeurs ;
- les lieux d'accueil de niveau 3, labellisé « point info / conseil / enregistrement », proposent les mêmes services que les niveaux 1 et 2 et procèdent à l'enregistrement des demandes. Seuls les services des bailleurs sont classés niveau 3.

**Schéma n° 2 : Organisation du réseau « Ma demande de logement social »**



Source : Convention SAID logement social 2022 – 2024, Eurométropole de Strasbourg

Depuis octobre 2024 la cartographie des différents lieux d'accueil et leur niveau de labellisation est accessible sur le portail d'open data de l'EMS. Le réseau est porté par 77 lieux d'accueil, dont 39 sur la seule ville de Strasbourg ; les autres lieux sont répartis sur le reste du territoire. Quatre communes de l'EMS ne disposent d'aucun point d'accueil<sup>63</sup>.

<sup>62</sup> Agents de CCAS, de mairie, salariés des bailleurs etc.

<sup>63</sup> Achenheim, Kolbsheim, Osthoffen et Souffelweyersheim.

Applicable jusqu'au 31 décembre 2024, l'EMS a prorogé avec l'accord de ses partenaires la convention pour « *se donner le temps de construire de manière collaborative la convention 2025 – 2027* » après la réalisation d'un bilan des trois dernières années au cours du 1<sup>er</sup> semestre 2025. L'évaluation doit notamment « *faire émerger des indicateurs de suivi de l'activité* ».

Ce suivi de l'activité est primordial pour le réseau, car son organisation ne repose sur aucune appréciation des besoins des demandeurs. Ni les bailleurs, ni l'EMS ne sont en capacité de donner des statistiques de fréquentation des lieux d'accueil ou des demandes formulées. Sans suivi de l'activité, le bilan de la première convention SAID apparaît difficile pour cerner ce qui doit être amélioré et comment faire évoluer le réseau pour répondre aux besoins des demandeurs.

De plus, il n'est pas possible, à l'heure actuelle, de déterminer la part de demandeurs rencontrant des difficultés pour constituer leur dossier ou le déposer en ligne. L'absence de suivi des demandes formulées dans les lieux d'accueil ne permet pas, par exemple, de déterminer si les demandeurs ont une bonne compréhension des procédures.

Enfin, sans suivi de l'activité, l'EMS ne peut préciser si les demandeurs bénéficient d'un rendez-vous annuel pour suivre leur demande<sup>64</sup>.

La seule statistique disponible est celle de la répartition des modes de dépôt de la demande : 27 % des demandeurs déposent leur demande auprès d'un guichet enregistreur, 73 % directement sur le site Internet « [www.demandedelogement-alsace.fr](http://www.demandedelogement-alsace.fr) ». Cette répartition ne préjuge pas d'une absence de visite d'un demandeur dans un lieu d'accueil avant de saisir sa demande en ligne.

Parmi les 27 % de dépôts de demande auprès d'un guichet enregistreur, trois bailleurs supportent l'essentiel de cette charge : Ophéa, Habitation Moderne (10 %, au titre du Pôle de l'Habitat social, voir *infra*) et Alsace Habitat (8 %)<sup>65</sup>. Seul ce dernier bailleur a une activité couvrant le territoire du Bas-Rhin.

En 2013, Ophéa et Habitation Moderne ont créé un « Pôle de l'habitat social » pour mettre en commun les fonctions supports, notamment d'accueil et de traitement de la demande de logement social. Aujourd'hui, ces bailleurs ont en commun un service enregistreur qui reçoit et vérifie les dossiers déposés. Alsace Habitat reçoit les demandes soit au siège social, soit dans ses agences de quartier. Dans ce dernier cas, les dossiers sont renvoyés pour traitement au siège.

La charge de gestion des dépôts de demandes auprès des bailleurs est ainsi inégalement répartie et ne fait pas l'objet d'accord entre l'EMS et les bailleurs, ni entre les bailleurs, pour compenser les coûts assortis aux traitements des demandes ; d'autant que les demandeurs peuvent déposer leur demande auprès de n'importe quel bailleur. Trois bailleurs financent ainsi sans contrepartie l'enregistrement de la demande organisée collectivement.

Pourtant, l'article R. 441-2-10 du CCH précise que le PPGDID prévoit « [...] 7° *La configuration et les conditions de création, d'organisation et de fonctionnement du service*

---

<sup>64</sup> Décret n° 2015-524 du 12 mai 2015 relatif au contenu, aux modalités d'élaboration, d'évaluation et de révision du plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs.

<sup>65</sup> Domial et les autres bailleurs se partagent le reste de la demande déposée en personne.

*d'information et d'accueil du demandeur de logement social prévu à l'article L. 441-2-8<sup>66</sup> et les moyens mis en commun pour créer et gérer le ou les lieux d'accueil communs prévus au deuxième alinéa du I du même article. [...] ».* Les lieux d'accueil ont été organisés par la convention SAID de l'EMS, sans créer de lieu unique d'enregistrement pour répartir la charge entre l'ensemble des parties prenantes. L'EMS a précisé que « *[p]our l'heure, ce réseau [ma demande de logement social] n'est pas organisé autour d'un lieu d'accueil commun unique même si ce dernier fera l'objet d'une réflexion à venir.* ».

Les bailleurs du territoire de l'EMS ont travaillé à la création d'un lieu unique d'enregistrement de la demande (LUED) de logement social. Cependant, ce projet auquel l'EMS n'était pas partie, n'a pu trouver à se réaliser en raison du désaccord explicite d'un bailleur et de la réticence d'une minorité d'autres. Il reste que, aujourd'hui, au regard de la configuration de l'accord de mise en commun de leurs ressources, Ophéa et Habitation Moderne gère le Pôle de l'habitat social qui peut s'apparenter à un lieu unique d'enregistrement de la demande, alors qu'il s'agit d'une initiative de deux bailleurs en dehors de l'organisation du réseau « ma demande de logement social ».

Face à ce constat, la chambre invite l'EMS à intégrer dans son évaluation prochaine du SAID le coût supporté par certains bailleurs pour accueillir le quart des demandeurs faisant enregistrer leur demandes « papier » pour, le cas échéant, rééquilibrer la charge financière entre bailleurs.

### **2.2.3 L'exigence d'un dossier complet, spécificité locale liée au traitement de la demande**

Dans le cadre du PPGDID 2017 – 2022, l'EMS a expérimenté plusieurs mesures pour rendre le demandeur « acteur de son parcours » et optimiser le fichier partagé de la demande, notamment en exigeant le dépôt d'un dossier complet.

Cette exigence a fait l'objet d'une expérimentation à partir de 2017 avant d'être généralisée par le PPGDID 2024 – 2030. Un dossier complet comprend, en plus du Cerfa<sup>67</sup> et de la copie de la pièce d'identité ou du titre de séjour<sup>68</sup>, l'ensemble des documents nécessaires pour justifier la situation du demandeur (revenus, composition familiale, priorités, etc.)<sup>69</sup>. Un dossier incomplet peut néanmoins être intégré dans le système de cotation.

Néanmoins, contrairement aux dossiers complets qui permettent aux bailleurs d'avoir une connaissance précise de la situation du demandeur, un dossier non complet peut être pris en compte par les bailleurs en cas de situation d'urgence manifeste (violences intrafamiliales, notamment).

---

<sup>66</sup> Article L. 441-2-8 CCH « [...] lieu d'accueil des personnes bénéficiant du droit à l'information défini à l'article L. 441-2-6 du présent code, au fonctionnement duquel concourent les organismes bailleurs, l'État et les autres réservataires de logements sociaux. [...] ».

<sup>67</sup> Cerfa n° 14069\*05.

<sup>68</sup> Articles R. 441-2-2 et R. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>69</sup> Les pièces requises par l'EMS et les bailleurs ne sont pas différents de celles prévues par l'arrêté du 19 avril 2022 (Arrêté du 19 avril 2022 portant modification de l'annexe de l'arrêté du 22 décembre 2020 relatif au nouveau formulaire de demande de logement locatif social et aux pièces justificatives fournies pour l'instruction de la demande de logement locatif social).

L'examen des dossiers présentés en CALEOL montre que les dossiers incomplets au moment de leur prise en compte par un chargé de clientèle sont rares. Ce constat incite les demandeurs à déposer un dossier complet dans les meilleurs délais, un dossier incomplet ne permettant pas à un bailleur de s'assurer de la réalité de la situation.

## 2.2.4 Une application différenciée de la cotation source d'inégalités de traitement

### *Pratiques de prospection et cotation :*

Pour guider les CALEOL dans l'attribution des logements sociaux, l'EMS, comme 31 autres EPCI<sup>70</sup>, a mis en place un système de cotation des demandes. Ce système repose sur l'ancienneté de la demande, chaque demande gagnant un point par mois d'attente. Ces points sont ensuite multipliés par des coefficients en fonction de la situation du demandeur<sup>71</sup>. Contrairement à d'autres EPCI, l'EMS a fait le choix de réinitialiser à zéro le score d'un demandeur qui refuse un logement correspondant à sa demande<sup>72</sup>.

Les pratiques de prospection des bailleurs avant les CALEOL sur le territoire de l'EMS influencent significativement le taux de refus de logements sociaux. Une prospection active, incluant des visites de logements, réduit le nombre de refus (11 %), tandis qu'une absence de prospection l'augmente (61 %). Les bailleurs de l'échantillon adoptent des approches variées : Alsace Habitat et le Foyer moderne de Schiltigheim informent les demandeurs sans organiser de visites, tandis qu'Ophéa et Habitation Moderne se limitent à la collecte des pièces justificatives manquantes.

Ces actions de prospection ne sont pas illégales et permettent de mieux apparier l'offre et la demande. Cependant, elles conduisent un demandeur à pouvoir formuler un refus avant toute proposition. Les bailleurs ont pu indiquer que, dans ce cas, il n'y avait aucun intérêt à inscrire ces dossiers en CALEOL, le refus étant déjà connu. De plus, cela permet aux bailleurs de proposer le logement à un autre demandeur.

Les bailleurs de l'échantillon ont pu indiquer que le résultat d'une CALEOL pouvait avoir des conséquences sur le traitement de l'attribution d'un logement dans une prochaine commission. En effet, il ressort des analyses que des demandeurs retenus en CALEOL, mais qui n'ont pas été attributaires d'un logement – parce qu'il a été attribué au demandeur mieux classé – sont repassés en CALEOL rapidement (parfois dès la suivante) pour se voir proposer un autre logement.

Ainsi, les bailleurs menant une prospection active permettent aux demandeurs de refuser des logements de manière informelle, tandis que ceux limitant les interactions à des demandes de pièces justificatives ne donnent pas cette opportunité. Ces pratiques peuvent fausser la cotation des demandes, qui ne reflète alors plus la réelle attente des demandeurs, certains ayant pu refuser plusieurs logements sans impact sur leur dossier.

---

<sup>70</sup> Au 1<sup>er</sup> janvier 2023.

<sup>71</sup> Voir annexe n° 3 pour le détail des coefficients multiplicateurs.

<sup>72</sup> Par exemple, la grille de cotation mise en place sur le territoire de Bordeaux Métropole précise un retrait de 10 points en cas de refus d'un logement adapté à la demande formulée.

*Un usage parfois limité de la cotation pour préparer les CALEOL :*

Une CALEOL doit déterminer, parmi au moins trois dossiers, l'ordre dans lequel les demandeurs se verront proposer le logement vacant. Pour ce faire, la CALEOL dispose de la cotation, mais celle-ci reste un outil d'aide à la décision<sup>73</sup> ; d'autres critères peuvent être utilisés par la commission qui reste souveraine. Cependant, une demande de logement social passe par plusieurs étapes avant d'être présentée en CALEOL<sup>74</sup>.

Avant d'être tenue, une commission est préparée par des chargés de clientèle. Ils sont principalement en charge de la prospection, de l'instruction et de la sélection des dossiers à passer en CALEOL. Les bailleurs interrogés ont pu confirmer une approche différente de la préparation de la commission. Alors qu'à Ophéa et Habitation Moderne les dossiers présentés en CALEOL le sont en raison de la cotation et du délai laissé aux demandeurs pour envoyer les documents nécessaires, le Foyer moderne de Schiltigheim a une approche subjective. En effet, la cotation n'est pas utilisée pour déterminer les dossiers à présenter. Au contraire, c'est la situation du demandeur qui va permettre de déterminer son passage en commission ou non.

Cette pratique, qui n'est pas interdite par le code de la construction et de l'habitation, pose la question de la place centrale de la sélection par les chargés de clientèle. En effet, selon le code, il revient à la CALEOL de déterminer le dossier qui doit être retenu, selon les critères qu'elle aura retenus. Au contraire, les chargés de clientèle ont vocation à préparer le choix de la commission qui exerce ce rôle de décision plus subjectif, notamment pour s'assurer de la bonne entente du voisinage.

L'importance d'encadrer le mode de choix des chargés de clientèle est d'autant plus grande qu'aucune commission des quatre bailleurs de l'échantillon n'a contesté le choix des dossiers faits par les chargés de clientèle. Les bailleurs organisent une réunion « pré-CALEOL » pour vérifier la cohérence des dossiers présentés en commission, mais ces instances informelles ne remettent que rarement en cause le choix des dossiers.

## **2.2.5 L'impact de la concurrence entre bailleurs sur l'efficience de l'attribution de logements sociaux**

La gestion partagée de la demande de logement social permet à l'ensemble des bailleurs d'accéder aux dossiers actifs. Préalablement à leur passage en CALEOL, ces dossiers doivent faire l'objet d'une vérification, visant à attester la complétude et la validité des pièces justificatives ainsi que la conformité des informations déclarées. Cette opération de vérification est réalisée par les chargés de clientèle du bailleur ayant engagé une démarche de prospection pour attribuer un logement vacant. Une fois le contrôle effectué, le dossier est marqué comme « vérifié ». Il convient de souligner que, bien que cette vérification profite à l'ensemble des bailleurs du fait du caractère partagé du système de gestion, la charge de ce travail repose exclusivement sur le bailleur initiateur.

Dès lors qu'un dossier est « vérifié », sa légitimité est assurée, ainsi que son caractère « à jour », et il est pleinement exploitable par l'ensemble des bailleurs qui peuvent le retenir dans le cadre d'une attribution de logement. Le choix de retenir des dossiers parmi d'autres est dicté par la volonté de respecter les quotas auxquels ils sont assujettis tout en s'assurant de la

---

<sup>73</sup> Article R. 441-2-10 CCH.

<sup>74</sup> L'annexe n° 4 retrace schématiquement le parcours d'une demande de logement social.

solvabilité des dossiers. Ainsi, il n'est pas rare que des bailleurs inscrivent en CALEOL et attribuent à un même dossier un logement.

**Tableau n° 14 : Refus entre 2021 et 2024 pour motifs d'attribution par un autre bailleur**

|                                               | 2021  | 2022  | 2023  | 2024  |
|-----------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Nombre de refus                               | 3 171 | 3 007 | 2 979 | 2 916 |
| <i>Dont attribution autre bailleur social</i> | 117   | 107   | 82    | 65    |
| <i>Dont non réponse</i>                       | 352   | 280   | 298   | 231   |

Source : Chambre régionale des comptes Grand Est, d'après fichier partagé de la demande

Le guide de bonnes pratiques rédigé par l'AREAL à destination de l'ensemble des bailleurs d'Alsace précise : « [...] Lorsqu'une demande est inscrite en CALEOL, elle est bloquée et les autres bailleurs doivent stopper toute prospection dessus. [...] Les bailleurs s'engagent à ne pas faire de proposition de logement dans un délai de 15 jours, dès lors qu'une proposition est en cours chez un autre bailleur. ». Signé par l'ensemble des bailleurs, ce guide de bonnes pratiques n'est pas suivi. Or, cette pratique identifiée par les bailleurs et l'AREAL nuit à une efficience de l'attribution des logements sociaux. Quand un dossier est présenté dans trois commissions différentes et se voit proposer trois logements différents, ce sont deux autres demandeurs qui doivent encore attendre pour se voir attribuer un logement.

L'AREAL a indiqué être engagée dans l'élaboration d'une nouvelle version de la charte de bonnes pratiques des bailleurs, visant à harmoniser les modalités de traitement des demandes, en particulier en ce qui concerne la prévention des inscriptions et propositions concurrentes. L'association a également exprimé son intention de suivre l'application de ces pratiques afin d'en assurer une meilleure traçabilité. La chambre invite à poursuivre cette démarche d'harmonisation, le cas échéant en adaptant le fonctionnement du fichier partagé de la demande, notamment par la mise en place d'un mécanisme de blocage temporaire des inscriptions en CALEOL par un bailleur autre que celui ayant initialement retenu le dossier.

---

### CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

---

*Malgré les efforts déployés par l'EMS pour organiser l'attribution des logements sociaux conformément aux dispositions légales, plusieurs points nécessitent encore des améliorations pour garantir une attribution plus équitable et efficace.*

*La mise en œuvre des instances et outils prévus par la réforme des attributions, bien que conforme à la loi, révèle des disparités dans la pratique. La conférence intercommunale du logement (CIL) et convention intercommunale d'attribution (CIA) jouent un rôle crucial, mais leur efficacité est parfois entravée par des pratiques différenciées entre les bailleurs. L'exigence d'un dossier complet, bien que visant à optimiser le processus, soulève des questions de conformité avec le droit en vigueur.*

*De plus, la concurrence entre les bailleurs et l'absence d'un lieu unique d'enregistrement de la demande compliquent la gestion partagée des attributions. Enfin, les refus de logements sociaux, fréquents et mal appréhendés, nécessitent une analyse approfondie pour mieux cerner les besoins des demandeurs et améliorer l'efficacité du système.*

*Ces constats soulignent la nécessité d'une réflexion collective pour harmoniser les pratiques et optimiser l'attribution des logements sociaux sur le territoire de l'EMS.*

---

## ANNEXES

|                                                                                                                        |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Annexe n° 1. Liste des sigles et acronymes .....                                                                       | 43 |
| Annexe n° 2. Réforme des attributions : chronologie et apports des principales lois<br>adoptées depuis 1990 .....      | 45 |
| Annexe n° 3. Grille de cotation de l'Eurométropole de Strasbourg.....                                                  | 47 |
| Annexe n° 4. Processus d'attribution d'un logement social.....                                                         | 49 |
| Annexe n° 5. Liste des priorités prévues par l'article L. 441-1 du code de la<br>construction et de l'habitation ..... | 50 |

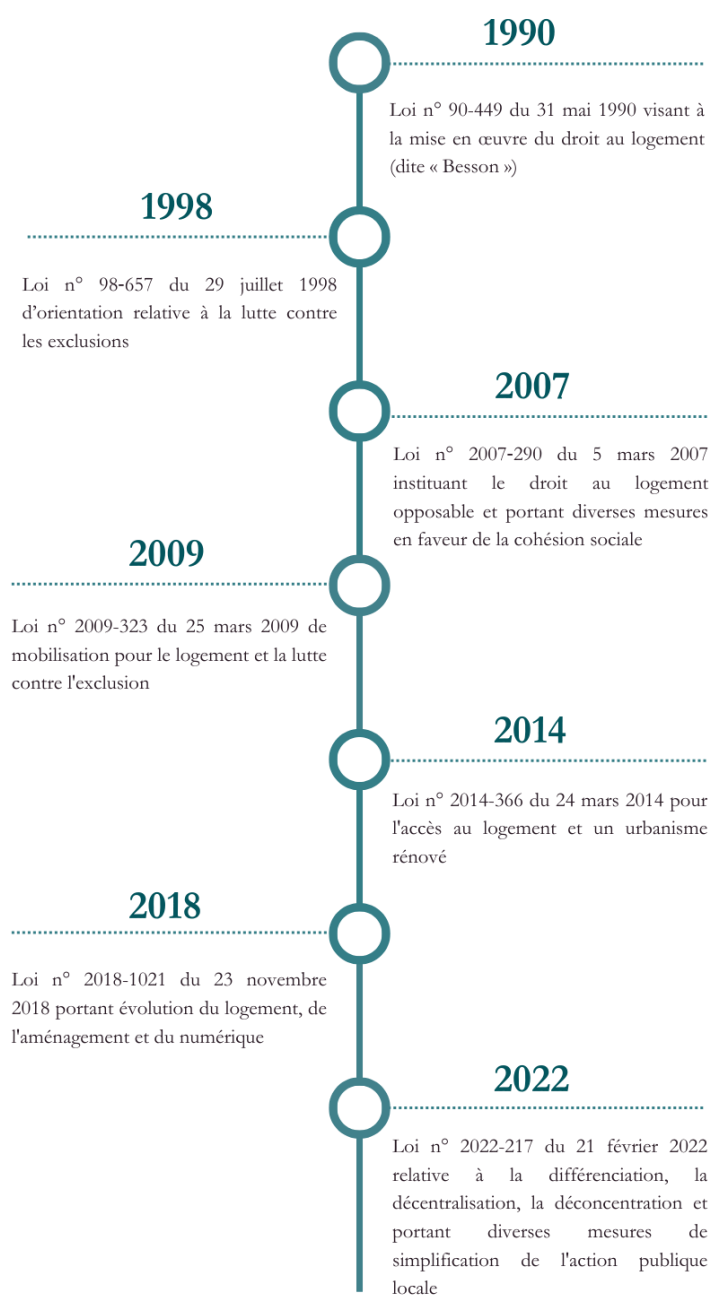
**Annexe n° 1. Liste des sigles et acronymes**

| Acronyme ou sigle | Signification                                                                                     |
|-------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| AAGEFIPADE        | Association alsacienne de gestion du fichier partagé de la demande de logement social             |
| ADEUS             | Agence d'urbanisme de Strasbourg Rhin supérieur                                                   |
| ALUR              | Accès au logement et urbanisme rénové ( <i>loi du 24 mars 2014 pour un</i> )                      |
| ANCOLS            | Agence nationale de contrôle du logement social                                                   |
| ANRU              | Agence nationale pour la rénovation urbaine                                                       |
| AREAL             | Association régionale des organismes HLM d'Alsace                                                 |
| CALEOL            | Commission d'attribution de logements et d'examen de l'occupation des logements                   |
| CCAS              | Centre communal d'action social                                                                   |
| CCH               | Code de la construction et de l'habitat                                                           |
| CIA               | Convention intercommunale d'attribution                                                           |
| CIL               | Conférence intercommunale du logement                                                             |
| DALO              | Droit au logement opposable                                                                       |
| DDETS             | Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités                               |
| DHUP              | Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages                                            |
| ELAN              | Évolution du logement de l'aménagement et du numérique ( <i>loi du 23 novembre 2018 portant</i> ) |
| EPCI              | Établissement public de coopération intercommunale                                                |
| FSL               | Fonds de solidarité pour le logement                                                              |
| NUN               | Numéro unique national                                                                            |
| PDALHPD           | Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées          |
| PEEC              | Participation des employeurs à l'effort de construction                                           |
| PEAEC             | Participation des employeurs agricoles à l'effort de construction                                 |
| PLAI              | Prêt locatif aidé d'intégration                                                                   |
| PLI               | Prêt locatif intermédiaire                                                                        |

| Acronyme ou sigle | Signification                                                                         |
|-------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| PLH               | Programme local de l'habitat                                                          |
| PLS               | Prêt locatif social                                                                   |
| PLU(i)            | Plan local d'urbanisme (intercommunal)                                                |
| PLUS              | Prêt locatif à usage social                                                           |
| PPGDID            | Plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs             |
| QPV               | Quartier prioritaire de la ville                                                      |
| RPLS              | Répertoire du parc locatif social                                                     |
| SAID              | Service d'accueil et d'information des demandeurs de logement social                  |
| SEM               | Société d'économie mixte                                                              |
| SCOT              | Schéma de cohérence territoriale                                                      |
| SRADDET           | Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires  |
| SRU               | Solidarité et renouvellement urbains ( <i>loi du 13 décembre 2000 relative à la</i> ) |

## Annexe n° 2. Réforme des attributions : chronologie et apports des principales lois adoptées depuis 1990

### Chronologie de la réforme des attributions



Afin de renforcer l'accès des ménages les plus modestes à un logement décent, la loi visant à la mise en œuvre du droit au logement (dite « Besson », 1990) instaure un droit au logement pour les personnes les plus démunies.

La loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions constitue un tournant majeur en affirmant le droit à un logement décent pour tous. Elle instaure les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD, devenus PDALHPD), qui orientent la coordination des acteurs et préfigurent les dispositifs d'attribution prioritaire, en particulier pour les publics en situation d'exclusion.

La loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (DALO) marque un approfondissement du droit au logement, en créant une garantie juridique pour les personnes mal logées ou sans domicile. Ce dispositif impose aux autorités compétentes des obligations accrues d'attribution prioritaire, sous le contrôle des commissions de médiation départementales.

La loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (loi Molle) renforce la régulation de l'attribution des logements sociaux en instaurant le Système National d'Enregistrement (SNE). Le SNE permet une meilleure centralisation et transparence des demandes sur l'ensemble du territoire, posant les bases d'une gestion rationalisée et équitable.

La loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi dite « ALUR ») engage une réforme en profondeur de la gouvernance locale du logement social. Elle confère aux EPCI la possibilité de se voir déléguer la compétence en matière d'attributions, et crée deux outils majeurs :

- le plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs (PPGDID),
- la conférence intercommunale du logement (CIL).

L'objectif est d'organiser une gestion plus concertée et transparente de la demande au niveau intercommunal.

La loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi dite « ELAN ») accélère et généralise plusieurs dispositifs innovants :

- l'obligation de cotation des demandes de logement social pour prioriser objectivement les ménages ;
- la gestion en flux des contingents de réservation, afin de dynamiser l'affectation des logements et de mieux répartir les publics sur les territoires ;
- la systématisation des conventions intercommunales d'attribution (CIA), assorties d'objectifs chiffrés pour les bailleurs sociaux.

La loi ELAN renforce ainsi le rôle des intercommunalités comme pilotes de la politique d'attribution, en leur conférant de nouveaux pouvoirs de coordination.

La loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification consolide ces évolutions. Elle facilite la délégation formelle de la compétence d'attribution aux EPCI, introduit des mécanismes de contractualisation renforcée avec les bailleurs sociaux, et accentue les obligations de résultat, notamment en matière de respect des publics prioritaires et des objectifs de mixité sociale. Elle élargit également la portée des outils de suivi et de pilotage pour les autorités compétentes.

### Annexe n° 3. Grille de cotation de l'Eurométropole de Strasbourg

Tableau n° 1 : Grille des critères liés au parcours résidentiels

| Critères                        | Conditions                                             |                                                                    | Coefficient                       |
|---------------------------------|--------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|
| <b>Sur et sous occupation</b>   |                                                        | Nombre d'occupants supérieur ou inférieur de 2 au nombre de pièces | 0,3                               |
| <b>Mobilité professionnelle</b> | Si motif de la demande = Mobilité professionnelle +... | ... commune actuelle hors Eurométropole de Strasbourg              | 0,6                               |
|                                 |                                                        | ... commune actuelle dans l'Eurométropole de Strasbourg            | 0,3                               |
|                                 |                                                        | ... commune actuelle identique à la commune demandée               | pas de coefficient multiplicateur |
| <b>Désunion</b>                 | Si motif de la demande =                               | Divorce/séparation                                                 | 0,3                               |
| <b>Décohabitation</b>           | Si logement actuel =                                   | Chez vos parents/enfants                                           | 0,3                               |
|                                 | Si motif de la demande =                               | Décohabitation                                                     | 0,3                               |

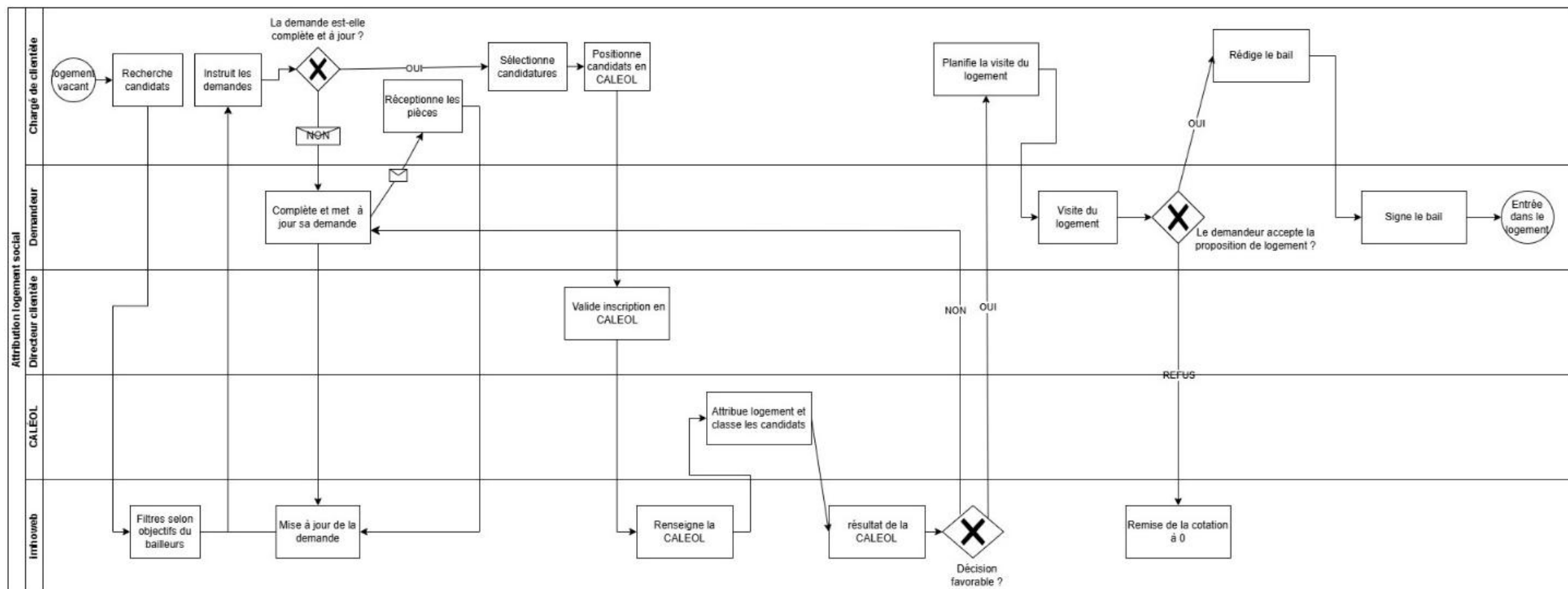
Source : EMS, guide pratique de la demande de logement social

Tableau n° 2 : Grilles des critères sociaux

| Critères                                                                                                                                              | Conditions                                                                                                      |                                                                                                                           | Coefficient |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| <b>Taux d'effort sur le logement actuel</b><br>= (loyer + charges-APL)                                                                                | Si supérieur à 33%                                                                                              |                                                                                                                           | 0,3         |
| <b>Reste à vivre par unité de consommation</b><br>= revenus mensuel de mon ménage (hors APL) - (loyer + charge - APL) / jours/personnes (selon l'âge) | Si inférieur à 10 euros par jour et par personne (en référence au seuil du fond de solidarité pour le logement) |                                                                                                                           | 0,3         |
| <b>Situation de logement précaire ou critique</b>                                                                                                     | Si logement actuel =                                                                                            | Résidence sociale ou foyer (FJT, FTM, FPA, FPH) ou pension de maille (maison-relais)                                      | 0,3         |
|                                                                                                                                                       |                                                                                                                 | Résidence hôtelière à vocation sociale (RHVS)                                                                             | 0,3         |
|                                                                                                                                                       |                                                                                                                 | Sous-locataire ou hébergé dans un logement à titre temporaire                                                             | 0,3         |
|                                                                                                                                                       |                                                                                                                 | Risque d'expulsion                                                                                                        | 0,3         |
|                                                                                                                                                       |                                                                                                                 | Structure d'hébergement (CHRS, CHU, CADA, autres)                                                                         | 0,3         |
|                                                                                                                                                       |                                                                                                                 | Centre départemental de l'enfance et de la famille ou centre maternel                                                     | 0,3         |
|                                                                                                                                                       |                                                                                                                 | Camping, caravanning                                                                                                      | 0,3         |
|                                                                                                                                                       |                                                                                                                 | Logé dans un hôtel                                                                                                        | 0,3         |
|                                                                                                                                                       |                                                                                                                 | Dans un squat                                                                                                             | 0,3         |
|                                                                                                                                                       | ET/OU si motif de la demande =                                                                                  | Sans logement ou hébergé ou en logement temporaire                                                                        | 0,3         |
|                                                                                                                                                       |                                                                                                                 | Démolition                                                                                                                | 0,3         |
|                                                                                                                                                       |                                                                                                                 | Logement non décent, insalubre ou dangereux ou local impropre à l'habitation (cave, sous-sol, garage, combles, cabane...) | 0,3         |
|                                                                                                                                                       |                                                                                                                 | Logement repris ou mis en vente par son propriétaire                                                                      | 0,3         |
| <b>Situation professionnelle précaire</b>                                                                                                             | Si situation professionnelle =                                                                                  | CDD, stage, intérim                                                                                                       | 0,3         |
|                                                                                                                                                       |                                                                                                                 | Chômage                                                                                                                   | 0,3         |
|                                                                                                                                                       |                                                                                                                 | Apprenti                                                                                                                  | 0,3         |
| <b>Santé/handicap</b>                                                                                                                                 | Si la case «logement adapté» est cochée                                                                         |                                                                                                                           | 0,3         |

Source : EMS, guide pratique de la demande de logement social

## Annexe n° 4. Processus d'attribution d'un logement social



Source : Chambre régionale des comptes Grand Est

## **Annexe n° 5. Liste des priorités prévues par l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation**

« En sus des logements attribués à des personnes bénéficiant d'une décision favorable mentionnée à l'article L. 441-2-3, les logements mentionnés au premier alinéa du présent article sont attribués prioritairement aux catégories de personnes suivantes :

- a) Personnes en situation de handicap, au sens de l'article L. 114 du code de l'action sociale et des familles, ou familles ayant à leur charge une personne en situation de handicap ;
- b) Personnes sortant d'un appartement de coordination thérapeutique mentionné au 9° de l'article L. 312-1 du même code ;
- c) Personnes mal logées ou défavorisées et personnes rencontrant des difficultés particulières de logement pour des raisons d'ordre financier ou tenant à leurs conditions d'existence ou confrontées à un cumul de difficultés financières et de difficultés d'insertion sociale ;
- d) Personnes hébergées ou logées temporairement dans un établissement ou un logement de transition ;
- e) Personnes reprenant une activité après une période de chômage de longue durée ;
- f) Personnes exposées à des situations d'habitat indigne ;
- g) Personnes mariées, vivant maritalement ou liées par un pacte civil de solidarité justifiant de violences au sein du couple ou entre les partenaires, sans que la circonstance que le conjoint ou le partenaire lié par un pacte civil de solidarité bénéficie d'un contrat de location au titre du logement occupé par le couple puisse y faire obstacle, et personnes menacées de mariage forcé. Ces situations sont attestées par une ordonnance de protection délivrée par le juge aux affaires familiales en application du titre XIV du livre I<sup>er</sup> du même code ;
- g bis) Personnes victimes de viol ou d'agression sexuelle à leur domicile ou à ses abords, lorsque l'autorité judiciaire a imposé à la personne suspectée, poursuivie ou condamnée et pouvant être à l'origine d'un danger encouru par la victime de l'infraction, une ou plusieurs des interdictions suivantes :
  - une interdiction de se rendre dans certains lieux, dans certains endroits ou dans certaines zones définis dans lesquels la victime se trouve ou qu'elle fréquente ;
  - une interdiction ou une réglementation des contacts avec la victime ;
- h) Personnes engagées dans le parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle prévu à l'article L. 121-9 du code de l'action sociale et des familles ;
- i) Personnes victimes de l'une des infractions de traite des êtres humains ou de proxénétisme prévues aux articles 225-4-1 à 225-4-6 et 225-5 à 225-10 du code pénal ;
- j) Personnes ayant à leur charge un enfant mineur et logées dans des locaux manifestement suroccupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent ;
- k) Personnes dépourvues de logement, y compris celles qui sont hébergées par des tiers ;
- l) Personnes menacées d'expulsion sans relogement ;

m) Mineurs émancipés ou majeurs âgés de moins de 21 ans pris en charge avant leur majorité par le service de l'aide sociale à l'enfance, dans les conditions prévues à l'article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles, jusqu'à trois ans après le dernier jour de cette prise en charge. [...] ».



*« La société a le droit de demander compte  
à tout agent public de son administration »*

Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives  
est disponible sur le site internet  
de la chambre régionale des comptes Grand Est :

[www.ccomptes.fr/fr/crc-grand-est](http://www.ccomptes.fr/fr/crc-grand-est)

**Chambre régionale des comptes Grand Est**

3-5, rue de la Citadelle  
57000 METZ

Tél. : 03 54 22 30 49

[grandest@crtc.ccomptes.fr](mailto:grandest@crtc.ccomptes.fr)