



GUIDE JURIDIQUE



Réforme(s) des attributions : quel impact pour les acteurs locaux ?

DÉCEMBRE 2020

Publication de la Fédération des Offices Publics de l'Habitat



REMERCIEMENTS

Ce guide pédagogique a été réalisé par :

Violaine Victor, Présidente d'Habitat et Projets, à l'automne 2020

sous la supervision de :

Laurent Goyard, Directeur général et Bruno Daly, Directeur des études patrimoniales de la Fédération des Offices Publics de l'Habitat.

Éditorial

Notre système de gestion de la demande de logements locatifs sociaux et d'attribution présente la caractéristique d'être fortement réglementé.

Ce système a été profondément réformé par une série de textes législatifs et réglementaires qui se sont succédé à un rythme effréné depuis 2014. Les lois Lamy, Alur, Égalité et Citoyenneté, puis Elan, et leurs décrets d'application, ont ainsi créé de nombreux dispositifs et introduit de nouvelles obligations, souvent complexes, qu'il s'agit aujourd'hui pour les acteurs locaux de mettre en œuvre.

Ces textes ont précisé les contours d'une réforme qui repose, avant tout, sur l'institutionnalisation d'une politique publique des attributions et sur un rôle des intercommunalités devenu central.

Au surplus et au plus tard à l'automne 2021, deux dispositifs rendus obligatoires par la loi Elan devraient être mis en place localement : la cotation de la demande et la gestion des contingents en flux.

Enfin, le ministère souhaiterait légiférer de nouveau sur la question des attributions et de la mixité sociale, en modifiant les règles, pour éventuellement les durcir. Initialement prévues sous forme d'ordonnance dans le cadre du projet de loi « confortant les principes républicains », ces mesures pourraient éventuellement être intégrées au projet de loi 3D ou 4D à venir. Ce dernier reposera par ailleurs inévitablement la question de l'indispensable adaptation des règles de gestion de la demande et des attributions aux territoires dits détendus.

Il nous est donc apparu nécessaire que chacun – Office Public de l'Habitat, collectivité territoriale, réservataire - dispose d'une connaissance suffisante des règles applicables en matière d'attribution et du rôle qu'il lui appartient de jouer dans le processus d'attribution, devenu très largement partenarial. **Et pour mieux être force de propositions dans les débats à venir.**

C'est pourquoi la Fédération des OPH a souhaité mettre à la disposition de ses membres bien sûr, mais aussi des autres acteurs locaux, ce guide qui présente le plus simplement possible des sujets éminemment complexes.

Cette mallette est composée d'une note de cadrage qui remet en perspective les textes successifs afin d'en dégager le sens et la portée mais aussi d'en faire apparaître les limites.

Elle comprend également huit fiches à visée opérationnelle, présentant les dispositifs « clés » de la réforme : plan partenarial de gestion de la demande, cotation de la demande, cartographie du parc social, Conférence Intercommunale du Logement, Convention Intercommunale d'Attribution, location choisie, nouvelle CALEOL, gestion des contingents en flux.

Elle s'adresse aussi bien aux élus et aux équipes des collectivités locales, notamment à ceux qui sont chargés de l'habitat qu'aux directeurs généraux et directrices générales des OPH et à leurs équipes.

Les EPCI doivent se saisir de leurs nouvelles prérogatives et ils peuvent compter sur notre soutien pour décrypter avec eux les enjeux locaux liés à la réforme. Ils peuvent également compter sur la Fédération pour rappeler à l'État le rôle prépondérant des élus locaux dans la mise en œuvre des projets de territoire et le rôle qu'y joue le secteur du logement.

Bonne lecture !

Le Président de la Fédération des OPH
Marcel ROGEMONT

Sommaire

Mise en perspective	05
OPH et élus locaux, acteurs-clés du service public du logement social	06
La genèse d'une politique publique territorialisée des attributions	06
Une mise en œuvre difficile	10
Des incidences à chaque étape du parcours du demandeur de logement social	11
>> Une simplification des démarches des demandeurs	11
>> Des changements importants dans la phase de sélection des dossiers des demandeurs	12
>> Modification de la composition des CAL et transformation en CALEOL	13
Conclusion	15
 Fiche n°1	
Le plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs	17
Le plan partenarial constitue-t-il un document obligatoire ?	18
Que contient-il ?	18
Comment est-il élaboré ?	19
Comment est-il mis en œuvre ?	19
 Fiche n°2	
La cotation de la demande	21
Qui est concerné ?	22
Comment ça marche ?	22
Points de vigilance	23
 Fiche n°3	
La cartographie du parc social	25
Des traditionnelles enquêtes « OPS » et « RPLS » à la création d'un outil d'analyse de l'occupation du parc social	26
La naissance d'un outil cartographique, permettant de dresser des « portraits de territoire »	26
Le contenu du portail et les droits d'accès	27
Bilan d'étape	28
 Fiche n°4	
Les Conférences Intercommunales du Logement	29
Qui est concerné ?	30
Quelles sont les missions de la CIL ?	30
Points de vigilance	31

Fiche n°5	
Les Conventions Intercommunales d'Attribution (CIA)	33
Que contient la CIA ?	34
Comment la CIA est-elle élaborée et pour quelle durée ?	35
Comment la CIA est-elle mise en œuvre	35
Points de vigilance	36
Fiche n°6	
La location choisie	37
Qui est concerné ?	38
Comment ça marche ?	38
Points de vigilance	39
Fiche n°7	
Les CALEOL	41
Nouvelle typologie des décisions pouvant être prises par la CALEOL en matière d'attributions	42
Nouvelle compétence d'examen de l'occupation des logements	43
>> Quels dossiers le bailleur doit-il soumettre à la CALEOL en vue de l'examen des conditions d'occupation du logement ?	43
>> Quels logements sont concernés ?	43
>> Que peut décider la CALEOL ?	43
>> Que doit faire le bailleur ?	43
Dématérialisation des CALEOL	43
Points de vigilance	43
Fiche n°8	
La généralisation de la gestion des contingents en flux	45
Quelles modifications pour les conventions de réservation ?	46
Quelles modalités de mise en œuvre ?	47
Quel suivi de l'exécution ?	47
Points de vigilance	48



Mise en perspective

OPH et élus locaux, acteurs-clés du service public du logement social	06
La genèse d'une politique publique territorialisée des attributions	06
Une mise en œuvre difficile	10
Des incidences à chaque étape du parcours du demandeur de logement social	11

OPH et élus locaux, acteurs-clés du service public du logement social

L'attribution nominative d'un logement locatif social à un demandeur est au cœur des missions des offices publics de l'habitat (OPH). Conformément à l'objectif de mixité sociale inscrit dans la loi, les OPH et les élus locaux s'attachent de longue date, mais de manière essentiellement empirique, à ce que les décisions individuelles d'attribution constituent le moyen d'atteindre un équilibre dans l'occupation du parc social et le levier d'un fonctionnement résidentiel paisible.

L'idéal républicain d'une coexistence harmonieuse des habitants, dans toute leur diversité, à l'échelle des villes et des quartiers d'habitation, est cependant difficile à atteindre et les acteurs locaux sont aujourd'hui confrontés, dans un contexte de rareté de l'offre locative sur certains territoires, aux attentes de demandeurs de plus en plus nombreux qui expriment une préoccupation essentielle pour eux et bien souvent urgente : se loger dans de bonnes conditions. Dans ce contexte, comment prioriser ?

La difficulté de l'exercice est redoublée par le fait que la mixité sociale est un objectif qui ne peut être atteint que dans la durée, en s'inscrivant dans le temps long. Les équilibres de peuplement à l'échelle d'un territoire se construisent en effet pas à pas, à partir d'une compréhension partagée du fonctionnement de ce territoire, au fil de mutations qui ne sont pas si nombreuses et des constructions nouvelles, et sous réserve encore d'une stabilité suffisante dans le temps des objectifs poursuivis.

Au demeurant, on peut interroger l'idée même de mixité, qui ne fait l'objet d'aucune définition précise dans les textes, et se demander à quelle échelle cette mixité doit être recherchée : la résidence ? Le quartier ? La commune ? L'agglomération ?

Par ailleurs, s'il faut évidemment lutter contre les phénomènes de « ghettoïsation », qu'en est-il d'une mixité qui serait « décrétée » sans tenir compte des aspirations des citoyens, voire de leur recherche d'une certaine forme « d'entre soi » selon des critères qui leur appartiennent ?

Ne s'agit-il donc pas, avant tout, de mettre en œuvre des politiques publiques qui permettent à chacun d'être davantage maître de son destin et qui ouvrent des possibilités de choix, par exemple en rendant les demandeurs acteurs du processus de rapprochement de l'offre et de la demande, comme le permet la location choisie ?

On le comprend aisément : s'engager dans la recherche de mixité ne peut se faire qu'avec prudence et pragmatisme quant aux objectifs poursuivis et aux moyens à mettre en œuvre ...

La genèse d'une politique publique territorialisée des attributions

Les réformes qui se sont succédées depuis 2014 à un rythme soutenu bouleversent en profondeur le système des attributions tel qu'il existait jusqu'ici.

Ces réformes reposent, avant tout, sur l'institutionnalisation d'une politique publique des attributions et un rôle des EPCI devenu central. Évoquer une « politique » des attributions, c'est d'abord faire ressortir l'idée qu'il convient de regarder au-delà de chaque attribution nominative d'un logement à un ménage effectuée au cas par cas par chacune des commissions d'attribution compétentes, pour inscrire toutes ces décisions individuelles d'attribution dans un horizon plus large, reposant sur une vision du devenir d'un territoire donné.

Cette politique publique est par ailleurs territorialisée et partenariale. Elle est définie, à chaque fois, au niveau intercommunal, qui est conforté comme l'échelon territorial de référence pour l'élaboration des politiques publiques locales, à la suite d'un grand mouvement national de rationalisation de la carte intercommunale.

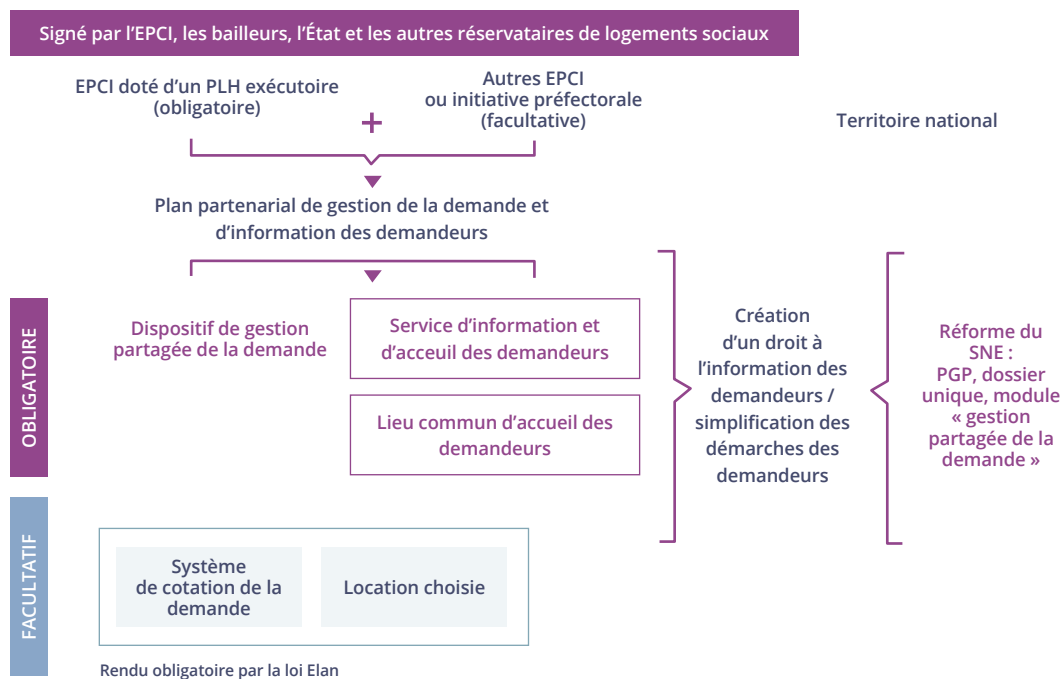
Au départ, la politique intercommunale en matière d'attributions était cantonnée aux territoires comprenant un ou plusieurs quartiers prioritaires de la politique de la ville. La loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, dite loi Lamy, avait en effet prévu, parallèlement à la définition des grandes orientations de la politique de la ville et du renouvellement urbain pour la période 2014-2020, que les contrats de ville devaient être complétés, dans ces territoires, par une convention, nommée « convention

intercommunale d'équilibre territorial » (CIET). Cette convention était conclue entre l'État, les communes signataires du contrat de ville, l'EPCI, les bailleurs sociaux et les réservataires et définissait, entre autres, les objectifs de mixité sociale et d'équilibre entre les territoires à l'échelle intercommunale à prendre en compte pour les attributions de logements sociaux.

Le législateur s'est ensuite intéressé, en amont des attributions proprement dites, et dans un cadre plus général, à la « gestion de la demande » de logement social, en vue d'améliorer la

transparence du processus d'attributions et de simplifier les démarches des demandeurs, en leur permettant de déposer un dossier unique de demande de logement sur internet. La loi Alur du 24 mars 2014 a notamment créé des « plans partenariaux de gestion de la demande et d'information des demandeurs », qui ont eu pour objet de fixer des engagements contractualisés entre les organismes HLM et leurs partenaires et qui impactent directement les pratiques locatives des bailleurs sociaux, essentiellement en amont des CAL.

Architecture du plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs résultant de la loi Alur



La loi Égalité et Citoyenneté du 27 janvier 2017 a ensuite prévu l'obligation, pour tout EPCI tenu de se doter d'un PLH ou compétent en matière d'habitat et ayant au moins un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) sur son territoire, de créer une « Conférence Intercommunale du Logement » (CIL) co-présidée par le représentant de l'État dans le département et le président de l'EPCI.

Cette Conférence Intercommunale du Logement est chargée de fixer des objectifs de mixité sociale et d'équilibre entre les territoires à échelle intercommunale à prendre en compte pour les attributions de logements sociaux.

Il revient notamment aux CIL de fixer, hors QPV, un objectif quantifié d'attributions suivies de baux signés à des demandeurs du premier quartile de pauvreté ou relogés dans le cadre des projets de renouvellement urbain (25 % minimum) et, dans les QPV, un objectif quantifié d'attributions à des demandeurs autres que ceux qui font partie du quartile les plus pauvres (à défaut de quoi cet objectif est de 50 %).

On peut regretter que le législateur ait supprimé avec la loi Elan la possibilité qui avait été introduite par la loi Égalité et Citoyenneté pour les EPCI d'ajuster ce taux de 25 % hors QPV afin de tenir compte des réalités locales. Ce sujet devrait être

remis à l'ordre du jour dans le cadre de l'élaboration de la loi 3D.

On peut également s'interroger sur les modalités de calcul du « premier quartile », apprécié à l'échelle de l'EPCI ou de la région Île-de-France à partir d'une extraction du SNE, et sur la pertinence

de ce principe en territoire détendu, c'est-à-dire en décroissance démographique et économique et où, par définition, la pression de la demande est faible et les marges de manœuvre pour les chargés de clientèle sont limitées, voire inexistantes ...

Le rôle central des Conférences Intercommunales du Logement

Coprésidées par le président de l'EPCI et le préfet

Objectifs : « fixer les objectifs de mixité sociale et d'équilibre entre les territoires à échelle intercommunale, à prendre compte pour les attributions de logements sociaux »

Obligatoire pour tout EPCI tenu de se doter d'un programme local de l'habitat ou ayant la compétence habitat et comportant un quartier prioritaire de la politique de la ville

Partenaires : Maires, Préfets, Départements, bailleurs sociaux, associations des locataires, réservataires, etc.

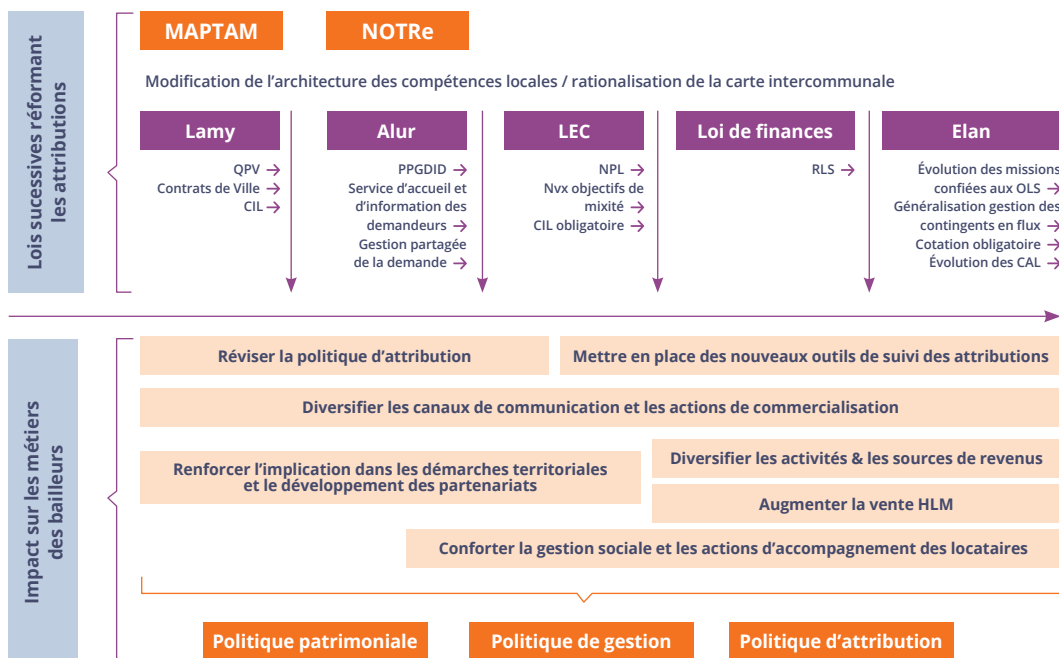
1 Pour l'ensemble des acteurs : identifier les personnes au sein des services qui seront impliquées dans les démarches partenariales et définir leur « lettre de mission »

2 Mettre en place les instances et impulser les dynamiques de travail partenariales sur les territoires (EPCI)

Enfin, la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (« loi Elan ») qui élargit les compétences des CAL, devenues CALEOL (commissions d'attribution des logements et « de l'examen de l'occupation des

logements »), généralise la gestion des contingents en flux ainsi que les systèmes de cotation de la demande pour tous les EPCI tenus de se doter d'un PLH¹ ou ayant la compétence habitat et au moins un QPV sur son territoire.

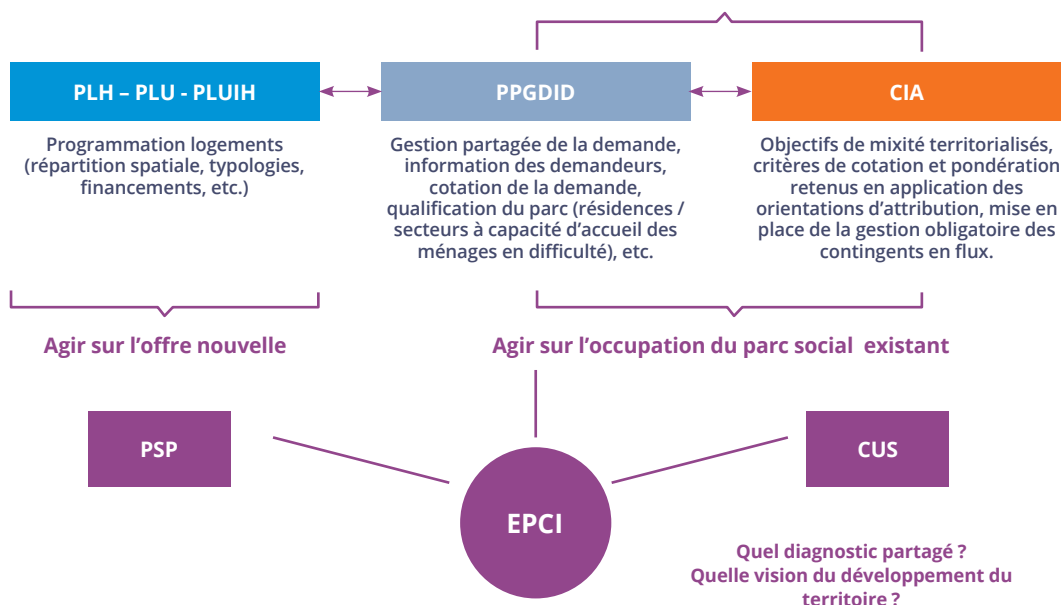
Rappel des principales modifications apportées par les textes successifs réformant les attributions



Tous ces instruments sont venus compléter les autres outils dont communes et intercommunalités disposent en matière d'urbanisme, d'habitat, de développement économique et de cohésion sociale et territoriale : plans locaux d'urbanisme, outils réglementaires de type « Secteurs de Mixité Sociale », programmes locaux de l'habitat, stratégies foncières, financement direct de logements

sociaux (droits de réservation), garanties d'emprunt du logement social, octroi des permis de construire, exercice des droits de préemption et expropriations, pilotage des conventions de projets de renouvellement urbain, démarches de gestion urbaine de proximité et de développement social urbain, etc.

Conférences Intercommunales du Logement (CIL)



Ils supposent de la part des EPCI qu'ils jouent pleinement leur rôle, qu'ils assument les nouvelles compétences qui leur ont été dévolues et qu'ils montent en puissance rapidement sur le sujet des attributions, qu'il s'agisse des services ou des élus locaux.

Les EPCI peuvent s'appuyer pour cela sur les OPH, soutien précieux pour décrypter les évolutions législatives et réglementaires, aider à structurer les démarches partenariales, analyser l'occupation du parc social et éclairer les choix stratégiques.

Il se révèle en particulier essentiel que les acteurs locaux s'impliquent dans la mise en place d'outils (dispositifs de cotation de la demande, plateforme de location choisie, etc.) qui tiennent compte de la réalité des territoires et de la demande de logement social, des besoins métiers des organismes HLM et qui assurent, en ce qui concerne les outils informatiques, une proximité avec les gestionnaires des solutions déployées.

Une mise en œuvre difficile

Sur ces sujets, les acteurs locaux sont confrontés à l'obligation de mettre en œuvre de nombreux dispositifs, nouveaux et complexes, dont certains ont été modifiés peu de temps après leur entrée en vigueur. À titre d'exemple, les CIET instituées en 2014 par la loi Lamy ont été transformées dès 2017, par la loi Égalité et Citoyenneté, en « conventions intercommunales d'attribution » (CIA), élaborées dans le cadre des CIL. L'abondance de nouveaux textes est telle qu'il est difficile pour les acteurs de se les approprier dans les délais impartis, en particulier pour ceux des EPCI qui ont peu de moyens en ingénierie et des ressources financières limitées. Cette complexité est probablement à l'origine du retard que l'on peut constater dans la mise en place des Conférences Intercommunales du Logement, des CIA et des plans partenariaux de gestion de la demande et d'information des demandeurs sur les territoires.

Plus que jamais, élus et OPH doivent donc travailler ensemble et optimiser leur participation aux CIL. Mais ils se retrouvent au carrefour d'attentes en partie contradictoires : satisfaire le besoin en logement des habitants, tout en favorisant la mixité sociale dans l'occupation du parc HLM de leurs territoires et en veillant à l'égalité de traitement des demandeurs.

De plus, les réformes décidées depuis 2014 interrogent la vocation même du parc social.

Si l'objectif de mixité a été puissamment réaffirmé par les textes, sans pour autant être précisément défini, la mission de loger les plus modestes et les publics en situation de grande précarité dans le parc social a parallèlement été renforcée, ainsi que l'illustre la liste, en expansion continue, des ménages mentionnés à l'article L. 441-1 du Code de la Construction et de l'Habitation, auxquels doivent être attribués prioritairement un logement. Or, il y a une vraie difficulté pour les chargés de clientèle au stade de la sélection des dossiers, en particulier sur les territoires tendus, en raison de la « concurrence » entre ces publics prioritaires et des demandeurs pour lesquels les enjeux sont également très forts : étudiants, jeunes actifs, travailleurs « clé » qui peinent à se

loger près de leur emploi et dont le rôle a été souligné lors de la crise sanitaire. À ce sujet, on peut relever la contradiction liée au renforcement prévisible de la prise en compte de ces personnels « clé » et la disparition de l'information en ce qui concerne la profession dans le nouveau formulaire Cerfa qui devrait être déployé prochainement. Il reviendra ainsi aux équipes des bailleurs de recueillir cette information, une fois effectuée une première sélection de dossiers sur la base des informations contenues dans le formulaire, lors de la phase de qualification de la demande. Les OPH entendent jouer tout leur rôle sur le sujet, notamment pour veiller à ce que les demandeurs fonctionnaires d'État, des collectivités territoriales ou encore de la fonction publique hospitalière ne soient pas écartés en phase de sélection des dossiers.

De même, il a été assigné au parc social la mission d'accueillir davantage de personnes sortant d'hébergement. En complément de la loi Égalité et Citoyenneté, qui avait exprimé une ambition forte de « loger davantage de ménages à bas revenus hors des QPV » et de lutter contre toutes les formes de ségrégations sociales et spatiales à l'échelle des villes et des quartiers, le plan pour le Logement d'abord a fait de l'accès direct au logement, notamment au logement social, une priorité pour la réinsertion des personnes sans domicile.

Toutes ces réformes interviennent, par ailleurs, dans un contexte marqué par le désengagement financier de l'État, qui s'est notamment traduit par une diminution des aides à la personne et des aides à la pierre et qui affecte en profondeur le modèle économique du secteur du logement social.

D'une façon générale, ce contexte rend nécessaire pour les acteurs locaux de travailler ensemble et de mettre en synergie leurs actions en vue de remplir le plus efficacement possible la mission d'intérêt général du logement social, quelles que soient la complexité du système et l'enchevêtrement des compétences.

Il s'agit pour eux de garantir collectivement à toutes les catégories de ménages demandeurs d'un logement social qu'ils bénéficieront d'une égalité des chances pour accéder à tous les secteurs géographiques dans lesquels le parc social est présent.



Un rythme effréné de réformes ...

La succession en moins de 4 ans des lois Lamy, Alur, Égalité et Citoyenneté, Elan ... et l'obligation pour les acteurs locaux de mettre en œuvre nombre de nouvelles dispositions sans nécessairement disposer des moyens et des expertises pour le faire



Une difficulté dans le déploiement des réformes par l'État local

Un État qui a beaucoup légiféré et qui est dépassé dans l'accompagnement de la mise en œuvre des normes qu'il a lui-même créées



Un désengagement financier de l'État

Une diminution des aides à la pierre
Une diminution des aides à la personne



Des objectifs de sorties d'hébergement renforcés

Une approche désormais décloisonnée des politiques publiques du logement et de l'hébergement ... et un objectif affiché d'augmenter les attributions depuis l'hébergement vers le logement social

Des incidences à chaque étape du parcours du demandeur de logement social

Les textes qui ont entendu réformer le système des attributions ont une incidence à chacune des étapes du parcours qui conduit un demandeur de logement social du dépôt de son dossier de demande à l'entrée dans le logement qui lui aura été attribué.

Bien sûr, il y a différents points de départ possibles à une demande de logement social. La diversité des situations humaines que les acteurs locaux accompagnent sur les territoires, en particulier les élus de terrain et les OPH, est immense. Mais le parcours de la demande de logement social, hors dispositif de location choisie, est, dans la quasi-totalité des cas, le même.

>> Une simplification des démarches des demandeurs

Les conditions légales pour bénéficier d'un logement social demeurent inchangées : il faut, d'une part, être de nationalité française ou être admis à séjourner régulièrement sur le territoire

français et, d'autre part, disposer de ressources financières inférieures ou égales aux plafonds de ressources réglementaires.

Désormais, depuis la loi Alur, le demandeur qui souhaite déposer une demande de logement social peut le faire directement en ligne sur le site internet www.demande-logement-social.gouv.fr, même s'il conserve la faculté, comme auparavant, de déposer directement sa demande auprès d'un bailleur social, de la préfecture, de la mairie ou encore de son employeur s'il est salarié, les guichets physiques d'enregistrement des demandes n'ayant pas été supprimés.

Par ailleurs, la loi Alur a prévu la mise en place par l'État, les bailleurs sociaux et les autres réservataires de logements sociaux, sur le territoire des EPCI tenus de se doter d'un PLH, d'un lieu commun d'accueil et d'information des demandeurs. Comme son nom l'indique, ce lieu a pour raison d'être d'améliorer la qualité de l'information apportée aux demandeurs, de les orienter et les accompagner, au plus près de leurs besoins. Ce lieu doit être pensé et mis en place de façon concertée entre l'ensemble des acteurs de la chaîne du logement.

À ce stade de sa démarche, un demandeur sur le point de déposer un dossier doit réunir un ensemble de pièces obligatoires et communiquer les renseignements utiles permettant d'évaluer sa situation : conditions actuelles de logement, composition du ménage et nombre de personnes appelées à vivre dans le logement, situation professionnelle, existence d'un handicap.... Si sa situation

relève d'un ou plusieurs critères de priorité (procédure d'expulsion en cours, violences familiales par exemple), des pièces justificatives complémentaires peuvent lui être demandées. Après vérification de ces pièces, la demande est saisie et validée dans un délai maximal de 5 jours. Dans le mois qui suit le dépôt sa demande, le demandeur reçoit un récépissé précisant son numéro unique d'enregistrement et la date de prise en compte de sa demande. Les décrets d'application de la loi Alur ont prévu que ce numéro d'enregistrement deviendrait national, ce qui signifie que le demandeur peut, en une seule demande, solliciter un logement partout en France, sans contrainte de limites administratives.

La demande reste valable un an. Une fois enregistrée, elle est visible par tous les organismes HLM disposant de patrimoine dans les secteurs que le demandeur a privilégiés. Celui-ci n'a alors aucune démarche supplémentaire à accomplir pour que sa demande soit prise en compte. Il n'est donc plus nécessaire qu'il dépose plusieurs dossiers auprès de plusieurs structures et les pièces justificatives qu'il aura remises sont numérisées et accessibles à tous les bailleurs sociaux. Ses démarches sont donc terminées. Sur le site du Gouvernement, il peut en outre, à titre d'information, consulter le nombre de logements sociaux disponibles sur sa commune et partout en France. La seule démarche qu'il lui appartient de faire est de renouveler annuellement sa demande, tant qu'elle n'a pas été satisfaite.

>> Des changements importants dans la phase de sélection des dossiers des demandeurs

Lorsqu'un logement social se libère, les dossiers de demandes en attente sont examinés, selon le cas, par l'organisme HLM ou par le réservataire concerné, en tenant compte des critères de priorité légaux mais aussi des PDALHPD, des engagements de relogement pris dans le cadre des PRU et des orientations et objectifs définis par les CIL, dans le cadre des CIA. Il est indiqué à cet égard qu'avec l'entrée en vigueur de la gestion en flux en novembre 2021, il reviendra au bailleur, à la libération d'un logement, de choisir le réservataire auquel il signalera ce logement.

C'est également au stade de la sélection des dossiers des demandeurs que sont introduits des dispositifs de cotation de la demande, dont la généralisation a été rendue obligatoire par la loi Elan pour les EPCI tenus de se doter d'un PLH ou doté de la compétence habitat et ayant un QPV d'ici le 1^{er} septembre 2021. Ces dispositifs de cotation visent à objectiver le traitement de la demande et à ordonnancer la file d'attente des demandeurs (lorsqu'elle existe ...), en application de critères pondérés qui expriment les orientations d'attribution privilégiées.

Outre les personnes relevant du DALO, de nouvelles et nombreuses catégories de ménages prioritaires doivent être prises en considération en vertu de l'article L. 441-1 du CCH : personnes sortant d'un appartement de coordination thérapeutique, personnes engagées dans le parcours de sortie de la prostitution, personnes victimes de violences sexuelles 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 interdictions, personnes confrontées à un cumul de difficultés financières et de difficultés d'insertion sociale, personnes exposées à des situations d'habitat indigne, personnes menacées d'expulsion sans relogement etc. On ne peut manquer à cet égard de souligner l'inflation du nombre de catégories de ménages prioritaires, étant observé que les catégories se recoupent parfois, qu'elles ne sont pas hiérarchisées et que certaines sont susceptibles d'englober un grand nombre de demandeurs. La question demeure pleine et entière : qui est prioritaire par rapport à qui ?

La loi prévoit sur ce point que l'ensemble des acteurs doit désormais rendre publiques les conditions dans lesquelles ils procèdent à la désignation des candidats.

Toujours au stade de la sélection des demandeurs, bailleurs sociaux et réservataires doivent tenir compte des obligations quantitatives fixées par les lois Égalité et Citoyenneté et Elan : par exemple l'obligation pour un organisme de logement social de consacrer, sur le territoire des EPCI tenus de se doter d'un PLH ou compétent en matière d'habitat et comptant au moins un QPV, au moins 25 % des attributions annuelles suivies de baux signés, hors QPV, à des demandeurs du premier quartile en termes de ressources ou à des ménages relogés dans le cadre des projets

de renouvellement urbain. Il est donc impératif, en amont, de sélectionner les dossiers correspondants. Inversement, les organismes sont tenus de limiter les attributions de logements sociaux à des ménages relevant du premier quartile de pauvreté dans les QPV². Des objectifs quantitatifs sont également fixés à Action Logement et aux collectivités territoriales réservataires. Au moins 25 % de leurs logements réservés doivent être annuellement attribués aux publics prioritaires. Il y a donc des démarches à construire localement pour aller vers la réalisation de ces objectifs ambitieux.

À l'issue de cette phase d'analyse, si le dossier d'un demandeur est sélectionné par un organisme ou par un réservataire, le demandeur est contacté afin de mettre à jour sa situation et compléter son dossier (sur internet ou par transmission des documents papiers) et de permettre l'examen de son dossier par une commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements (CALEOL), en même temps que deux autres candidatures³.

Le demandeur de logement social devient alors candidat à l'attribution d'un logement social. Il peut, à ce stade, mieux estimer les délais d'attente. En plus du nombre de logements, il peut ainsi consulter sur internet le nombre de demandes en cours et le nombre de logements sociaux attribués l'année passée dans sa commune. Pour améliorer la transparence dans les attributions et renforcer le rôle actif des demandeurs, la loi Égalité et Citoyenneté a prévu que les organismes ont l'obligation de publier la liste des logements sociaux vacants, les organismes étant réputés remplir leurs obligations lorsqu'ils adhèrent à un dispositif mis en place au niveau départemental, régional ou national.

>> Modification de la composition des CAL et transformation en CALEOL

Les logements sociaux sont exclusivement attribués, au sein des organismes, par des commissions d'attribution, dont la composition et le fonctionnement ont été modifiés par les lois Alur, Égalité et Citoyenneté et Elan. Au bénéfice d'un

élargissement de leurs compétences, ces commissions d'attribution de logements (CAL) sont par ailleurs devenues des commissions d'attribution de logements et d'examen de l'occupation des logements (CALEOL).

Les CALEOL comportent des membres ayant voix délibérative et des membres ayant voix consultative.

Au nombre des membres ayant voix délibérative, on compte :

- six membres représentant l'organisme HLM, qui élit en leur sein le président de la commission ;
- le maire de la commune où sont implantés les logements attribués, celui-ci disposant d'une voix prépondérante en cas d'égalité des voix ;
- le préfet, devenu membre de droit ;
- le président de l'EPCI où sont situés les logements, s'ils sont situés sur le territoire d'un EPCI tenu de se doter d'un PLH ou ayant la compétence en matière d'habitat et au moins un QPV ou sur le territoire de la commune de Paris ou d'un établissement public territorial de la métropole du Grand Paris.

Lorsqu'une convention de gérance inclut l'attribution de logements, le président de la CALEOL de l'organisme ayant confié la gérance des immeubles est membre de droit, pour ces logements, de la CALEOL de l'organisme gérant.

La CALEOL associe en outre à ses travaux, avec voix consultative :

- un représentant désigné par des organismes bénéficiant de l'agrément relatif à l'ingénierie sociale, financière et technique ;
- les maires d'arrondissement intéressés à Paris, Lyon et Marseille ;
- les réservataires non-membres de droit pour les logements relevant de leur contingent (Action Logement).

La commission étudie chaque dossier et attribue le logement sur la base des mêmes critères de priorité que ceux pris en compte lors de la sélection des dossiers. Dans ce cadre, les dispositifs de cotation de la demande, rendus obligatoires à compter du 1^{er} septembre 2021 dans les plans partenariaux de gestion de la demande et d'information des demandeurs, doivent être utilisés

2. Au moins 50 % des attributions annuelles des logements situés en QPV doivent être consacrés à d'autres ménages que ceux relevant du 1^{er} quartile.

3. Cf. décret du 28 novembre 2007.

comme des outils d'aide à la décision d'attribution. Ils permettent en effet d'objectiver la situation respective des demandeurs et d'harmoniser les pratiques d'attribution. Les membres de la CALEOL demeurent cependant libres de s'écarter du classement résultant du dispositif de cotation applicable. Autrement dit, la décision d'attribution n'est pas mécaniquement liée au classement résultant du dispositif de cotation, car il appartient toujours à la commission d'attribution, en tant qu'organe collégial, de croiser les regards et de partager l'ensemble des informations utiles à la décision. Par ailleurs, il est souligné que les dispositifs de cotation ne trouvent d'utilité véritable que sur les territoires tendus, où il est effectivement possible de présenter trois dossiers pour un logement à attribuer.

Le candidat peut désormais suivre l'ensemble de l'instruction de son dossier en ligne sur www.demande-logement-social.gouv.fr.

Les décisions prises, dont la nature est désormais strictement définie par la loi, sont adoptées à la majorité⁴ et seront bientôt consultables sur internet.

La participation active des maires aux CALEOL revêt pour leur commune une importance d'autant plus grande que la généralisation du système de gestion des contingents en flux produit un double effet :

- d'une part, elle déconnecte le lien entre une aide apportée à la construction d'un programme de logements sociaux par un bailleur et les logements au titre desquels la commune bénéficie de droits de réservation (car désormais, les droits de réservation seront globalisés sur l'ensemble du patrimoine du bailleur à une échelle supra-communale, sans être fléchés sur les

logements du programme neuf pour lequel la commune aura apporté son aide) ;

- d'autre part, elle donne aux bailleurs une latitude pour choisir le réservataire auquel ils s'adresseront pour la présélection des dossiers de candidats à l'attribution d'un logement qui vient de se libérer.

Quand la commission sélectionne un dossier et propose un logement, le demandeur peut soit le refuser (sa demande reste alors valable jusqu'à sa date de renouvellement mais le dossier risque d'être pénalisé pour une nouvelle proposition de logement), soit l'accepter. En ce cas, il signe alors un contrat de bail et devient locataire. Le dossier de demande est clôturé.

La loi Elan a par ailleurs élargi les compétences des CAL qui sont devenues, à compter du 1^{er} janvier 2019, CAL « EOL ». Pour les logements situés dans des zones géographiques définies par décret en Conseil d'État se caractérisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logement, un examen est institué, tous les 3 ans à compter de la signature du contrat de location, des « conditions d'occupation du logement ». Dans des cas spécifiques prévus par les textes (sur-occupation, sous-occupation, besoin particulier lié à une situation de handicap ou de perte d'autonomie, dépassement des plafonds de ressources applicables au logement occupé, etc), les dossiers sont transmis à la CALEOL en vue que celle-ci détermine les caractéristiques d'un logement adapté aux besoins du locataire.

Au vu de l'avis de la CALEOL, le bailleur procède avec le locataire à un examen de sa situation et des possibilités d'évolution de son parcours résidentiel, ce qui peut se traduire par la proposition d'un nouveau logement adapté.

4. Les décisions qui peuvent être prises par la CAL, et qui sont communiquées à chaque candidat à la suite de la tenue de la CAL, sont les suivantes : 1/ le dossier du candidat est accepté et retenu pour bénéficier du logement ; 2/ le dossier du candidat est accepté mais non retenu prioritairement suite à l'ordre de sélection défini entre les trois candidatures (le candidat reste dans ce cas dans l'attente d'une nouvelle proposition de logement, à moins que l'un des candidats positionnés avant lui se désiste de la proposition) ; 3/ le dossier du candidat est accepté sous condition suspensive (il dispose d'un délai fixé par la CAL pour fournir une pièce administrative manquante) ; 4/ le dossier du candidat est refusé, la demande est jugée irrecevable (il ne remplit pas les conditions pour prétendre à un logement social).

Conclusion

Des articulations sont encore à inventer au niveau des territoires pour gérer l'ensemble des étapes du processus d'attribution et permettre toujours plus de cohérence et de transparence. Mais il convient surtout désormais de partager entre acteurs un diagnostic des enjeux en matière d'équilibre d'occupation du parc.

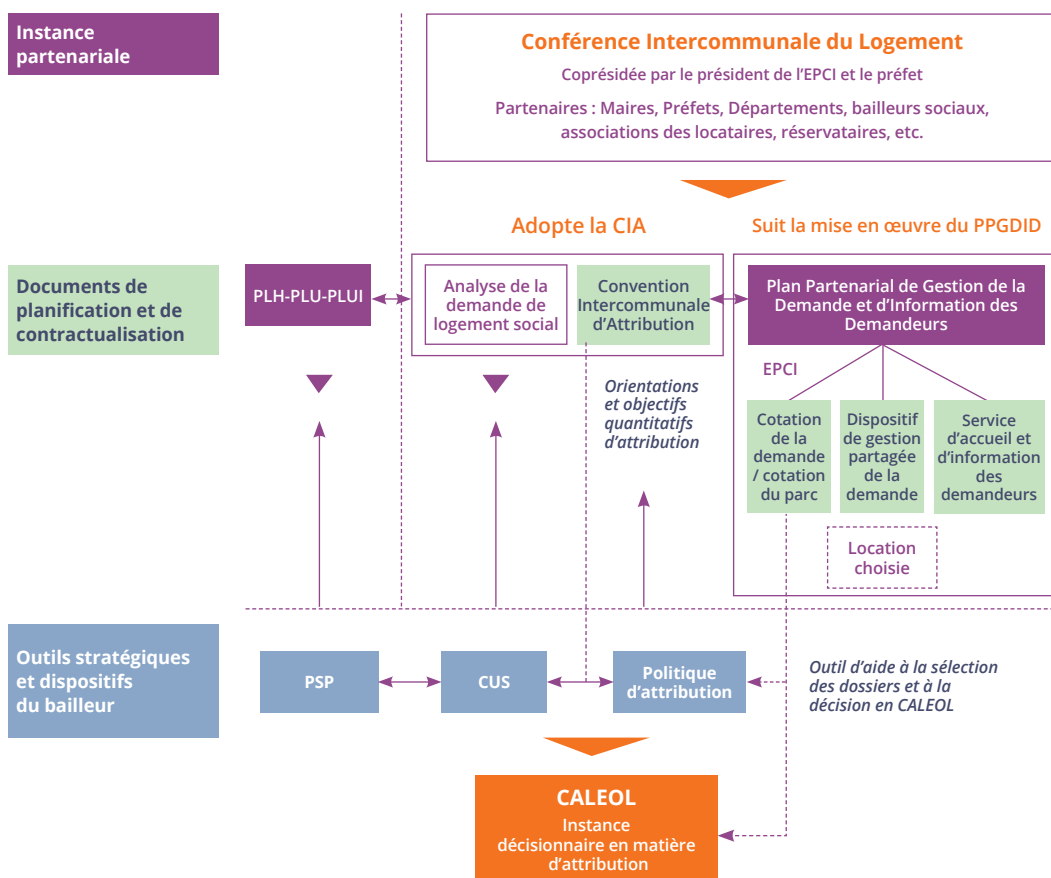
La politique de développement d'une offre de logements diversifiée permettant d'accueillir des ménages aux besoins, attentes et situations variés et la construction de produits spécifiques de type EHPAD, résidences sociales, résidences jeunes actifs et résidences étudiants ou encore logements d'accueil d'urgence contribue elle aussi à la mixité sociale à l'échelle des agglomérations.

Les politiques publiques locales d'attribution ne sauraient être pensées indépendamment des politiques de l'habitat d'une part et des politiques d'aménagement d'autre part, les différents documents de planification devant nécessairement être articulés entre eux.

Acteurs publics du logement social attachés à des collectivités locales ou à leurs groupements, les OPH ont un rôle particulier à jouer dans le développement des territoires et l'élaboration des projets.

Ils sont des acteurs du service public de proximité, permettant de répondre vite et bien aux priorités locales. En matière d'attribution, leur connaissance des dynamiques sociales à l'œuvre dans les quartiers et des besoins des habitants peut être mise au service de la définition d'objectifs réalistes et partagés.

Une articulation renforcée entre les politiques publiques locales et la politique d'attribution des bailleurs





Le plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs

Le plan partenarial constitue-t-il un document obligatoire ?.....	18
Que contient-il ?	18
Comment est-il élaboré ?	19
Comment est-il mis en œuvre ?	19

Le plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs a été créé par l'article 97 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur).

Ce nouvel instrument juridique exprime une double volonté du législateur :

- simplifier les démarches des demandeurs de logements sociaux et améliorer leur information en ce qui concerne l'enregistrement et le traitement de leur demande ;
- renforcer le rôle des intercommunalités, nouvel échelon privilégié de l'élaboration des politiques publiques locales en matière de logement et d'attributions (cf. fiche à ce sujet).

Le plan partenarial constitue-t-il un document obligatoire ?

Oui, le plan partenarial constitue un document obligatoire, mais pour certaines intercommunalités seulement. Il est facultatif dans les autres cas.

La loi prévoit qu'un tel plan doit être obligatoirement élaboré par :

- les établissements publics de coopération intercommunale tenus de se doter d'un PLH ou ayant la compétence en matière d'habitat et au moins un quartier prioritaire de la politique de la ville ;
- la commune de Paris ;
- les établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris.

S'agissant des autres établissements publics de coopération intercommunale, un plan peut être élaboré selon les modalités définies en la matière par le code de la construction et de l'habitation.

En outre, pour les territoires non couverts par un plan partenarial, le préfet du département ou, en Île-de-France, le préfet de région, peut élaborer un tel plan.

Que contient-il ?

Le plan partenarial, dont la durée est de six ans, doit comporter l'ensemble des éléments suivants :

- les orientations destinées à assurer la gestion partagée des demandes de logement social et à satisfaire le droit à l'information des demandeurs ;
- le délai maximal (qui ne peut excéder un mois ou deux mois en zone tendue) dans lequel tout demandeur qui le souhaite doit être reçu après l'enregistrement de sa demande de logement social ;
- les modalités d'organisation et de fonctionnement d'un service d'information et d'accueil des demandeurs de logement social auquel contribuent les bailleurs sociaux, l'État et les réservataires, lesquelles prévoient, a minima, la consultation de représentants locaux des associations de locataires siégeant à la Commission nationale de concertation et de représentants locaux des associations de défense des personnes en situation d'exclusion par le logement ;
- un système de qualification de l'offre de logements sociaux du territoire en fonction d'indicateurs fixés par le plan, qui doit permettre de prendre en compte la situation de l'ensemble immobilier et son classement dans la recherche de candidats pour orienter les ménages prioritaires ou économiquement fragiles dans des secteurs ou des résidences aux capacités d'accueil établies ;
- un système de cotation de la demande (cf. fiche à ce sujet) ;
- le recours ou non à la location choisie (cf. fiche à ce sujet).

En outre, dans le cadre des orientations destinées à assurer la gestion partagée de la demande, il appartenait aux bailleurs sociaux de porter à la connaissance du public, avec leur description et leurs conditions d'accès, les logements sociaux vacants au plus tard le 1^{er} janvier 2020.

Comment est-il élaboré ?

La procédure d'élaboration du plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs est engagée par délibération de l'EPCI.

Chaque plan est élaboré en y associant :

- les communes membres de l'EPCI ;
- un représentant des bailleurs sociaux désigné par le président de l'EPCI sur proposition des bailleurs sociaux présents sur le territoire concerné ;
- un représentant d'Action Logement Services ;
- un représentant du service intégré d'accueil et d'orientation.

Le projet de plan est soumis pour avis aux communes membres de l'intercommunalité. Si les avis n'ont pas été rendus dans le délai de deux mois suivant la saisine, ils sont réputés favorables.

Le projet de plan est transmis au préfet de département (préfet de région en Île-de-France), qui peut demander, dans le délai de deux mois suivant sa saisine, des modifications pour répondre aux objectifs qu'il avait fixés à ce plan. Le plan ne peut être adopté si ces demandes ne sont pas satisfaites. Le plan est révisé dans les mêmes conditions.

Comment est-il mis en œuvre ?

La mise en œuvre du plan fait l'objet de conventions signées entre l'intercommunalité, les bailleurs sociaux, l'État, les autres réservataires de logements sociaux et, le cas échéant, d'autres personnes morales intéressées.

Lorsqu'un bailleur social ou un réservataire refuse de signer une convention, le préfet de département (préfet de région en Île-de-France) fixe par arrêté les conditions de sa participation à la mise en œuvre de la convention.

Après avis de la CIL, si elle existe, le bilan de la mise en œuvre du plan partenarial et des conventions prises en vue de son application est soumis, une fois par an, à l'organe délibérant de l'EPCI qui l'a initié.

Par ailleurs, un bilan triennal, réalisé par l'EPCI, est adressé pour avis au préfet et à la CIL si elle est créée. Ce bilan est rendu public. Au vu de ce bilan, le plan est révisé s'il y a lieu (ou si le représentant de l'État l'exige).

Textes :

Art. L. 441-2-8 du CCH ; art. R. 441-2-10 à R. 441-2-14 du CCH

Entrée en vigueur :

fixée au 31 décembre 2015 (date limite de publication du plan partenarial), par l'article 3 du 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, sauf en Île-de-France et dans la métropole d'Aix-Marseille-Provence, où l'échéance a été reportée au 31 décembre 2016.



La cotation de la demande

Qui est concerné ?.....	22
Comment ça marche ?	22
Points de vigilance	23

« Coter » la demande, c'est hiérarchiser les dossiers en attente d'attribution d'un logement social, en leur affectant un certain nombre de points, en fonction de critères de priorité préalablement définis et auxquels peut être appliquée une pondération.

À ce titre, la cotation de la demande constitue un outil d'aide à la sélection des dossiers pour les chargés de clientèle et un outil d'aide à la décision pour les membres de la CALEOL.

Elle répond à la volonté d'objectiver le processus de traitement de la demande et d'attribution et contribue à renforcer la transparence vis-à-vis des demandeurs, dès lors qu'il existe une « file d'attente » des demandeurs, c'est-à-dire en territoire dits « tendus » ...

Introduits à titre optionnel par la loi Alur dans le nouveau « Plan Partenarial de Gestion de la Demande de logement social et d'Information des Demandeurs » qu'elle a créé, sur initiative de l'EPCI à l'origine de l'adoption de ce plan, la cotation de la demande a été rendue obligatoire par la loi Elan, dans tous les territoires tenus d'élaborer un tel plan partenarial, à compter du 1^{er} septembre 2021.

Qui est concerné ?

Les dispositifs de cotation de la demande sont obligatoires pour tout EPCI tenu à l'obligation d'élaborer un Plan Partenarial de Gestion de la Demande de logement social et d'Information des Demandeurs, c'est-à-dire par :

- les EPCI tenus de se doter d'un PLH ;
- les EPCI ayant la compétence en matière d'habitat et au moins un quartier prioritaire de la politique de la ville ;
- la commune de Paris ;
- les établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris.

Ces dispositifs ont donc un impact pour tous les bailleurs disposant de patrimoine implanté dans le périmètre de ces EPCI ainsi que pour les réservataires partenaires de ces bailleurs.

La réglementation prévoit que la cotation s'applique à l'ensemble des demandes enregistrées, de façon à favoriser l'égalité de traitement entre toutes les demandes, quel que soit le contingent dont elles relèvent et quelles que soient leurs caractéristiques. Une exception est prévue par les textes : la cotation des demandes de mutation, qui peut être établie sur la base de critères et de pondération spécifiques.

Concrètement, la mise en place de tels dispositifs par les EPCI pose aux organismes HLM la question de comment concilier leur stratégie propre en matière d'attribution avec les attentes des EPCI dans le cadre des projets de territoire.

Comment ça marche ?

Le système de cotation doit être défini « *dans le respect des priorités et des critères définis à l'article L. 441-1* » du Code de la Construction et de l'Habitation.

Il doit préciser les critères choisis et leur pondération, ainsi que les conditions dans lesquelles le refus d'un logement adapté aux besoins et aux capacités du demandeur peut modifier la cotation de sa demande.

Le dispositif de cotation doit par ailleurs illustrer les orientations d'attribution définies par les Conférences Intercommunales du Logement (cf. fiche à ce sujet) et contractualisées dans les Conventions Intercommunales d'Attribution (cf. fiche à ce sujet). La définition de la grille implique donc, théoriquement, l'ensemble des parties prenantes de la CIL et doit être établie sur la base d'un diagnostic des besoins en matière de logement et d'une analyse de la demande de logement social partagés. Elle associe donc les bailleurs sociaux et les réservataires à sa formalisation.

La grille de cotation, établie à échelle intercommunale, doit être utilisée par les équipes de gestion locative des bailleurs sociaux et par les réservataires au stade de la sélection des dossiers.

Elle doit également être utilisée par les CALEOL pour éclairer leurs décisions.

Points de vigilance

La mise en place d'un dispositif de cotation de la demande dans le cadre d'une démarche partenariale suppose de bien connaître l'occupation du parc social (cf. dispositifs de cotation du parc social prévus dans les plans partenariaux de gestion de la demande et d'information des demandeurs) et de partager les objectifs de « rééquilibrage » poursuivis, dès lors qu'il existe une pression de la demande, donc des priorités à établir.

Sur les territoires tendus, en raison de la « concurrence » entre les publics prioritaires au titre de l'article L. 441-1 du CCH et des demandeurs pour lesquels les enjeux sont également très forts : étudiants, jeunes actifs, travailleurs « clé » qui peinent à se loger près de leur emploi et dont le rôle a été souligné lors de la crise sanitaire, il y peut y avoir une vraie difficulté à hiérarchiser les priorités.

À ce sujet, on peut relever la contradiction liée au renforcement prévisible de la prise en compte de ces personnels « clé » et la disparition de l'information en ce qui concerne la profession dans le nouveau formulaire Cerfa qui devrait être déployé prochainement.

Il reviendra ainsi aux équipes des bailleurs de recueillir cette information, une fois effectuée une première sélection de dossiers sur la base des informations contenues dans le formulaire, lors de la phase de qualification de la demande.

Pour les OPH dont le patrimoine est implanté sur plusieurs EPCI tenus de se doter d'un plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs, le risque existe de coexistence d'une multiplicité de dispositifs de cotation, sans nécessaires liens entre eux. En outre, la demande d'un ménage ayant sollicité l'attribution d'un logement dans des communes situées sur le territoire d'EPCI distincts pourra être cotée différemment compte tenu de la pluralité des dispositifs de cotation.

Au-delà de l'objectif « vertueux » qui sous-tend la mise en place d'un dispositif de cotation, il convient

surtout d'être réaliste et pragmatique en utilisant des indicateurs simples et en étant lucide sur la portée réelle de l'outil. Les OPH peuvent encourager la définition d'un socle commun à plusieurs EPCI.

Son principal avantage tient au fait qu'elle renforce l'obligation qui est faite aux acteurs de la chaîne d'attribution d'objectiver les critères de sélection des dossiers des demandeurs et de se poser la question du « profil » du ménage à privilégier à la libération d'un logement afin de favoriser l'équilibre d'occupation d'un territoire.

Conformément au Code de la Construction et de l'Habitat, le conseil d'administration de l'OPH définit les orientations applicables à l'attribution des logements dans le respect des dispositions de l'article L. 441-1 (critères de priorité), du II de l'article L. 441-2-3 (commission de médiation DALO), du III de l'article 4 de la loi du 31 mai 1990 (PPALPD), des orientations fixées par la Conférence Intercommunale si elle est créée et du contenu du plan partenarial (dont le dispositif de cotation).

Concrètement, le nombre de points affecté à un dossier de demande est le plus souvent calculé en phase de dépôt du dossier, à l'enregistrement de cette demande dans le logiciel de gestion de l'organisme ou dans le SNE. Le contrôle de l'exactitude des informations saisies à ce stade est donc essentiel pour une juste application de la grille de cotation adoptée. Lorsque le nombre de points est communiqué au demandeur ou qu'il lui permet, dans le cadre d'un dispositif de location choisie en particulier, de connaître sa place dans la file d'attente ou d'évaluer un délai pour l'attribution d'un logement, la cotation permet au demandeur de réorienter ses choix afin de maximiser ses chances d'accéder à un logement social.

Les dispositifs de cotation de la demande constituent un outil d'aide à la décision pour les membres de la CALEOL. Les membres de la CALEOL continuent de procéder à leur propre classement des dossiers.

Textes :

Art. L. 441-2-8 du CCH ; décret n° 2019-1378 du 17 décembre 2019 relatif à la cotation de la demande de logement social.

Entrée en vigueur :

1^{er} septembre 2021 pour ce qui concerne l'obligation d'introduire un système de cotation de la demande dans le plan partenarial.



La cartographie du parc social

Des traditionnelles enquêtes « OPS » et « RPLS » à la création d'un outil d'analyse de l'occupation du parc social.....	26
La naissance d'un outil cartographique, permettant de dresser des « portraits de territoire ».....	26
Le contenu du portail et les droits d'accès	27
Bilan d'étape	28

Des traditionnelles enquêtes « OPS » et « RPLS » à la création d'un outil d'analyse de l'occupation du parc social

Tous les deux ans, un rapport est présenté par le Gouvernement au Parlement sur la situation du logement en France. Ce rapport comprend notamment, ainsi que le prévoit l'article L. 101-1 du Code de la Construction et de l'Habitation, des informations sur l'occupation des logements HLM.

À cette fin, l'article L. 442-5 du même code prévoit que les organismes HLM communiquent au préfet les renseignements statistiques après avoir procédé à une enquête auprès de leurs locataires.

Ces enquêtes biennales, qui présentent un caractère obligatoire pour les locataires et sont réalisées depuis 1996, sont connues sous le nom d'enquêtes OPS.

L'enquête OPS est engagée par les organismes de logements sociaux sur demande des services déconcentrés du ministère chargé du logement. Ces organismes recueillent auprès de leurs locataires les informations utiles et les transmettent en retour aux services du ministère sous forme agrégée, au niveau de la commune, via une plateforme dédiée. En raison de difficultés informatiques dans la consolidation des résultats, le rapport au Parlement n'a pu être produit depuis 2016, ce qui empêche a priori toute publication des résultats.

Parallèlement, un répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS), tenu par le ministère chargé du logement, recense l'état global du parc de logements locatifs ordinaires des bailleurs sociaux au 1^{er} janvier de l'année de collecte (nombre de logements, localisation, taux d'occupation, financement, conventionnement, niveau des loyers...).

Le RPLS est mis à jour annuellement au moyen d'une enquête, connue sous le nom d'enquête RPLS.

Pour assurer une plus grande transparence sur l'occupation du parc social, mieux piloter les attributions de logements sociaux et mieux répartir l'offre de logements sociaux sur le territoire, ce dispositif a été progressivement complété, depuis 2017, à la faveur :

- de l'article 78 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté ;
- de l'article 115 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

En effet, l'État a confié au groupement d'intérêt public (GIP) chargé, en vertu de l'article L. 441-2-1 du CCH, de gérer le système national d'enregistrement (SNE) des demandes de logement social, la tâche d'exploiter les données issues du RPLS (dernier alinéa de l'article L. 441-10 du CCH) et celles issues des enquêtes OPS (cinquième alinéa de l'article L. 442-5 du CCH).

En particulier, il a été prévu que le GIP SNE serait chargé de créer « un outil d'analyse de l'occupation du parc social » et d'assurer une diffusion du résultat de ces travaux d'exploitation, qui doit rendre l'identification des personnes impossible.

La naissance d'un outil cartographique, permettant de dresser des « portraits de territoire »

Le GIP SNE a mis en place, sur cette base, un portail cartographique de l'occupation du parc social, qui permet la production de fiches « portrait de territoire » à partir de l'exploitation des données RPLS et OPS.

Cet outil a été conçu pour que les organismes HLM puissent apporter leur contribution au diagnostic de l'occupation et du fonctionnement du parc social réalisé dans le cadre des travaux conduits par les CIL (cf. fiche sur le sujet).

L'objectif est de donner aux acteurs un outil d'objectivation partagée, cartographique et statistique, au service des politiques d'attribution et de mixité. Il s'agit de répondre aux enjeux du titre II de la loi Égalité et Citoyenneté de :

- rendre plus transparente l'occupation sociale ;
- mieux piloter les attributions de logements sociaux afin de ne pas concentrer la pauvreté dans les mêmes quartiers (voire dans les mêmes résidences) ;
- mieux répartir l'offre de logements sociaux sur l'ensemble du territoire.

Les partenaires du portail sont réunis dans le GIP SNE, qui comprend :

- la DHUP / sous-direction des politiques de l'habitat ;
- l'Union Sociale pour l'Habitat avec les Fédérations ;
- des associations d'élus (AMF, AdCF, ADF) ;
- la Fédération des EPL ;
- Action Logement Groupe.

Le contenu du portail et les droits d'accès

Sont cartographiées à l'échelle de la résidence :

- des données patrimoniales et de gestion locative (issues du répertoire du parc locatif « RPLS », ce fichier étant actualisé tous les ans) : financement d'origine (PLAI, PLUS avant / après 1977, PLS, PLI) ; typologie des logements : part des T1/T2/T3 ; loyers par m² et par typologie ; part des logements vacants depuis plus de 3 mois ; part des logements sous-occupés, des logements en sous-occupation accentuée ;

- des données sociales (issues de l'enquête sur l'occupation du parc social « OPS » qui a lieu tous les deux ans) : composition familiale (familles monoparentales, personnes seules, ménages avec 1, 2, 3 enfants, ...) ; nombre de personnes par logement ; âge des occupants et des titulaires de baux par tranches d'âge ; activité des majeurs (ayant un emploi stable, précaire, chômage, autre) ; part des ménages bénéficiaires d'une aide au logement ; idem pour les emménagés récents (moins de 2 ans) ; revenu (par tranches / plafonds HLM) pour le total et les emménagés récents.

Les représentations cartographiques (avec consolidation des statistiques) sont disponibles, du plus petit au plus grand, au « point adresse », au bâtiment, à la résidence, au carré INSEE, au QPV, au Quartier IRIS, à la commune, à l'EPCI, au département, à la région.

Quels que soient les utilisateurs, l'accès aux indicateurs supracommunaux sera possible sur tout le territoire national (exemple : la commune X aura accès aux indicateurs moyennés des communes, EPCI, départements, régions du territoire national).

Pour des échelles plus précises :

- l'État, l'USH, les Fédérations, les Associations d'élus, Action Logement, la Fédération des EPL auront accès aux indicateurs jusqu'au point adresse sur l'ensemble du territoire national ;
- les ARHLM : indicateurs jusqu'au point adresse de la région / DOM ;
- les organismes HLM et SEM : indicateurs jusqu'au point adresse des communes sur lesquelles le bailleur possède du patrimoine ;
- communes et EPCI : carreau HLM ; suivant les régions, des conventions tripartites locales conclues entre l'EPCI, l'ARHLM et le GIP SNE pourront donner un accès à des échelles plus fines ;
- conseils départementaux : indicateurs jusqu'au carreau HLM sur le département.

Bilan d'étape

L'outil est en cours de déploiement (le confinement a ralenti les travaux de consolidation / cartographie des données OPS 2018 ; la campagne d'intégration des données de l'OPS 2020 a été différée).

La plupart des régions ont été traitées à ce jour et l'outil a été présenté aux EPCI.

Nonobstant l'intérêt majeur d'un tel outil pour objectiver les (dés)équilibres de peuplement, les diagnostics que l'on pourra en tirer pourront être délicats à établir en raison de deux difficultés statistiques :

- une première difficulté, qui est mineure : les règles du secret statistique interdisent de faire apparaître des données pour moins de onze logements (si tel est le cas, elles seront consolidées avec des entités d'un niveau géographique supérieur). Cet écueil, incontournable, est

relativement bénin car ce sont le plus souvent les grands ensembles qui posent des questions d'équilibre de peuplement, au niveau de la résidence, du quartier ou de l'agglomération et non les toutes petites unités qui se « fondent dans la masse » ;

- l'autre difficulté, qui est majeure et qui renvoie au faible taux de couverture de l'OPS : si près de 100 % des organismes répondent bien à l'OPS, seuls 60 % des logements seraient renseignés. Ce taux peut-être encore plus faible pour certaines données, pourtant cruciales, comme les revenus. L'arsenal réglementaire mais aussi parfois la ténacité de certains bailleurs semblent insuffisants pour obtenir de meilleurs taux de réponses. Ce problème est récurrent depuis la création de l'OPS et appelle ainsi une sérieuse refonte dans la façon dont sont collectées les données, l'injonction faite aux organismes, les moyens qui y sont consacrés, le système de pénalités, ...



Les Conférences Intercommunales du Logement

Qui est concerné ?.....	30
Quelles sont les missions de la CIL ?.....	30
Points de vigilance.....	31

Les Conférences Intercommunales du Logement (CIL) constituent des instances partenariales et locales, dont le rôle consiste à définir de manière transparente de grandes orientations stratégiques en matière d'équilibre d'occupation des territoires. Instance de rapprochement entre élus locaux, représentants de l'État, réservataires et bailleurs sociaux, elles contribuent ainsi à définir la politique d'attribution de logements au sein du parc locatif social au niveau intercommunal.

Elles ont été rendues obligatoires par la Loi Égalité et Citoyenneté.

Selon les chiffres diffusés par la DHUP, 412 EPCI sont concernés par l'obligation de créer une CIL, représentant 80% des attributions effectuées au niveau national. Fin 2018, 245 CIL ont été créées. 228 conférences ont déjà été tenues.

Les OPH doivent anticiper leur intervention et s'inscrire dans ces démarches partenariales, ce qui suppose au préalable qu'ils précisent leurs attentes en matière d'équilibre de peuplement et de mixité sociale compte tenu de l'occupation de leur parc et des orientations poursuivies en matière d'attribution.

- des représentants locaux des associations de locataires ;
- des représentants des organismes agréés pour la maîtrise d'ouvrage d'insertion ;
- des représentants des associations dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées ;
- des représentants locaux des associations de défense des personnes en situation d'exclusion par le logement ;
- des représentants des personnes défavorisées.

Elle est coprésidée par le représentant de l'État dans le département et par le président de l'EPCI, le maire de la commune de Paris ou le président du conseil de territoire de l'établissement public territorial de la métropole du Grand Paris.

Les membres de la CIL sont en règle générale désignés pour une durée de 6 ans.

Qui est concerné ?

Une CIL doit être créée par :

- les EPCI tenus de se doter d'un PLH ;
- les EPCI ayant la compétence en matière d'habitat et au moins un quartier prioritaire de la politique de la ville ;
- la commune de Paris ;
- les établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris.

La CIL rassemble :

- les maires des communes membres de l'EPCI ;
- le représentant de l'État dans le département ;
- des représentants des bailleurs sociaux présents sur le territoire concerné ;
- des représentants du département ;
- des représentants de tout organisme titulaire de droits de réservation ;

Quelles sont les missions de la CIL ?

Cette conférence adopte des orientations concernant les attributions de logements sur le patrimoine locatif social.

Il lui appartient de préciser les objectifs de mixité sociale et d'équilibre entre les secteurs à l'échelle du territoire concerné, qui sont à prendre en compte pour les attributions de logement sociaux, dont les mutations au sein du parc. En toute logique, il lui appartiendrait également de déterminer comment prendre en compte, sur les territoires les plus tendus, les besoins en logement des « travailleurs clés » mis en lumière lors de la crise sanitaire, si elle le juge pertinent.

La CIL peut en outre fixer :

- un taux supérieur au taux minimal de 25 % des attributions annuelles de logements suivies de baux signés situés en dehors des QPV à des ménages disposant de très faibles ressources (dits « relevant du premier quartile ») ou relogés dans le cadre d'une opération de renouvellement urbain ;
- un taux supérieur au taux minimal de 50 % des attributions annuelles de logements situés dans les QPV à des demandeurs autres que les demandeurs disposant de très faibles ressources.

Le règlement intérieur définit le rythme des réunions de la CIL.

Points de vigilance

Pour les OPH dont le patrimoine est implanté sur grand nombre d'EPCI tenus de mettre en place une CIL, il est important de communiquer sur le sens et la cohérence de la stratégie de l'organisme. Ces OPH peuvent en effet être confrontés à une grande diversité de projets de territoire, de leur état d'avancement, d'approches différenciées de la recherche de mixité à l'échelle des villes et des quartiers, etc.

Le renforcement du rôle des intercommunalités soulève au moins deux questions d'organisation au bailleur :

- une question de structure : faut-il adapter l'organisation territoriale aux nouveaux périmètres que sont les intercommunalités ?
- une question de représentation : qui représente l'OPH dans les démarches partenariales ? Avec quelle délégation (capacité à prendre des engagements au nom de la structure) ? Faut-il être partout ? Quelle priorisation (pression sur les plans de charge) ? Quel dispositif de suivi, de validation, de contrôle ?

En ce qui concerne les EPCI investis du rôle nouveau de pilotage de la gestion de la demande et des attributions, ils n'ont pas toujours les compétences, les ressources humaines et les moyens financiers suffisants pour organiser et animer les démarches partenariales.

Sur le plan politique, un temps d'acculturation des élus locaux à ces nouveaux sujets est également nécessaire. Les OPH y contribuent d'ailleurs très souvent.

Texte :

Art. L. 441-1-5 du CCH.

Entrée en vigueur :

en même temps que la loi Égalité et Citoyenneté (28 janvier 2017).



Les Conventions Intercommunales d'Attribution (CIA)

Que contient la CIA ?	34
Comment la CIA est-elle élaborée et pour quelle durée ?	35
Comment la CIA est-elle mise en œuvre ?	35
Points de vigilance	36

Depuis quinze ans, le législateur a entendu que des grands objectifs en matière de politique d'attributions des logements locatifs sociaux soient définis localement, dans un cadre contractuel et partenarial.

Ces dispositifs sont hélas marqués par :

- une absence de stabilité (comme on le verra, la CIA s'est substituée à la CIET et tient lieu le cas échéant d'accord collectif intercommunal...);
- une lisibilité très faible ;
- la très grande complexité des sujets que ces accords doivent encadrer.

L'article 8 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine (« loi Lamy ») avait prévu, pour les territoires comprenant un ou plusieurs Quartiers Prioritaires de la politique de la Ville (QPV), que le contrat de ville appelé à être conclu à l'échelle intercommunale pour la mise en œuvre de la politique de la ville serait complété par l'adoption d'une convention intercommunale en matière d'attributions de logements sociaux, conclue après consultation des associations de locataires.

Il était prévu que cette convention définirait, en cohérence avec la politique intercommunale en matière d'attributions de logements sociaux et les objectifs du contrat de ville :

- les objectifs de mixité sociale et d'équilibre entre les territoires à l'échelle intercommunale à prendre en compte pour les attributions de logements sociaux, dont les mutations, en tenant compte de la situation des quartiers prioritaires de la politique de la ville ;
- les modalités de relogement et d'accompagnement social dans le cadre des projets de renouvellement urbain ;
- les modalités de la coopération entre les bailleurs sociaux et les titulaires de droits de réservation pour mettre en œuvre les objectifs de la convention.

L'article 70 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté a ultérieurement instauré une « convention intercommunale d'attribution » (CIA) qui se substitue à la convention mentionnée à l'article 8 de la loi Lamy sur le territoire des EPCI auxquels le même article 8 est applicable.

En outre, la CIA se substitue à l'accord collectif intercommunal (ACI) prévu par la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement et codifié à l'article L. 441-1-1 du CCH, qui définit pour chaque organisme un engagement annuel quantifié d'attribution de logements aux personnes bénéficiant d'une décision favorable au titre du DALO et aux personnes relevant d'une catégorie de personnes prioritaires au sens de l'article L. 441-1.

Remarque : sur le territoire de la commune de Paris, la convention intercommunale d'attribution est, pour des raisons évidentes, une « convention d'attribution » (CA).

À ce jour, 412 EPCI sont tenus de mettre en place une CIL (cf. fiche à ce sujet) qui doit élaborer une CIA. Seuls 31 EPCI ont signé la CIA.

Que contient la CIA ?

La CIA définit, le cas échéant en cohérence avec les objectifs du contrat de ville à laquelle elle est alors annexée et en tenant compte, par secteur géographique, des capacités d'accueil et des conditions d'occupation des immeubles :

- pour chaque bailleur social ayant des logements sur le territoire concerné, un engagement annuel quantifié et territorialisé d'attribution de logements à réaliser en application des vingt-troisième à vingt-cinquième alinéas de l'article L. 441-1 du Code de la Construction et de l'Habitation, qui prévoient qu'au moins 25 % des attributions annuelles de logements situés en dehors des QPV doivent être consacrées à des ménages disposant de très faibles ressources ou à des ménages relogés dans le cadre d'une opération de renouvellement urbain ;

- pour chaque bailleur social, un engagement annuel quantifié et territorialisé d'attribution de logements aux personnes bénéficiant d'une décision favorable au titre du DALO et à des personnes répondant aux critères de priorité mentionnés à l'article L. 441-1 du CCH, ainsi que les modalités de logement et d'accompagnement social nécessaires à la mise en œuvre de cet engagement ;
- pour chaque bailleur social, un engagement portant sur les actions à mettre en œuvre dans son domaine de compétences pour atteindre les objectifs d'équilibre territorial définis par la CIL ;
- pour chacun des autres signataires de la convention, des engagements relatifs à sa contribution à la mise en œuvre des actions permettant de respecter les engagements pris par les bailleurs sociaux ;
- les modalités de logement et d'accompagnement social des personnes relogées dans le cadre des opérations de renouvellement urbain ;
- les conditions dans lesquelles les réservataires de logements sociaux et les bailleurs sociaux procèdent à la désignation des candidats dont les demandes sont présentées aux CALEOL et les modalités de la coopération entre les bailleurs sociaux et les titulaires de droits de réservation.

Comment la CIA est-elle élaborée et pour quelle durée ?

La CIA est soumise pour avis au comité responsable du Plan Départemental d'Action pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées et à la CIL. Si ces avis n'ont pas été rendus dans un délai de deux mois à compter de la transmission de la convention, ils sont réputés favorables.

Il est recommandé que la convention soit élaborée pour une durée de six ans afin d'être en cohérence avec les programmes locaux de l'habitat, les contrats de ville, les conventions d'utilité sociale, les plans partenariaux de gestion de la demande et d'information des demandeurs, etc.

Comment la CIA est-elle mise en œuvre ?

Le suivi et l'évaluation de la CIA est assuré par une « commission de coordination » dont l'existence est prévue par la CIA et qui est appelée à se doter d'un règlement intérieur.

Cette commission, présidée par le président de l'EPCI, le maire de Paris ou le président du conseil de territoire de l'EPT de la métropole du Grand Paris, est composée :

- du préfet ;
- des maires des communes membres de l'EPCI ou de l'EPT de la métropole du Grand Paris ;
- des maires d'arrondissement de la commune de Paris ;
- de représentants des bailleurs sociaux présents sur le territoire concerné ;
- de représentants du département ;
- de représentants des titulaires de droits de réservation ;
- de représentants des associations dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées qui œuvrent dans le département.

La commission de coordination peut avoir pour mission d'examiner certains dossiers de demandeurs de logement social concernés par la convention. Elle émet alors des avis quant à l'opportunité de présenter en commission d'attribution les dossiers présentés par les réservataires.

Si un bailleur social refuse de signer la convention au terme du délai de six mois qui lui est imparti, le préfet désigne à ce bailleur des ménages prioritaires et fixe le délai dans lequel le bailleur est tenu de les loger. De même, en cas de manquement d'un bailleur aux engagements pris dans le cadre de la convention, le préfet peut reprendre la main en procédant à l'attribution d'un certain nombre de logements à des personnes prioritaires.

Par ailleurs, en cas d'attribution d'un logement social à un demandeur, l'organisme qui a attribué le logement précise si l'attributaire relève d'un public visé par la CIA (art. R. 441-2-9 CCH).

Points de vigilance

La mise en place de la CIL constitue un préalable indispensable car ce sont les orientations définies par la CIL qui doivent se retrouver dans la CIA.

L'élaboration de la CIA par la CIL pose aux OPH la question de savoir comment concilier leur stratégie propre en matière d'attribution avec les objectifs contractualisés dans le cadre du projet de territoire. Le CCH prévoit en effet que le conseil d'administration de l'OPH continue de définir les orientations applicables à l'attribution des logements dans le respect des dispositions de l'article L. 441-1 (critères de priorité), du II de l'article L. 441-2-3 (commission de médiation DALO), du III de l'article 4 de la loi du 31 mai 1990 (PPALPD), des orientations fixées par la Conférence Intercommunale si elle est créée et du contenu du plan partenarial (article 97 loi Alur). Les objectifs quantitatifs d'attribution fixés au bailleur dans le cadre de la CIA doivent être intégrés à la CUS, le cas échéant par voie d'avenant.

On peut regretter que le législateur ait supprimé avec la loi Elan la possibilité qui avait été introduite par la loi Égalité et Citoyenneté pour les EPCI d'ajuster le taux de 25 % hors QPV afin de tenir compte des réalités locales.

Ce sujet devrait être remis à l'ordre du jour dans le cadre de l'élaboration de la loi 3D.

On peut également s'interroger sur les modalités de calcul du « premier quartile », apprécié à l'échelle de l'EPCI ou de la région Île-de-France à partir d'une extraction du SNE, et sur la pertinence de ce principe en territoire détendu, c'est-à-dire en décroissance démographique et économique et où, par définition, la pression de la demande est faible et les marges de manœuvre pour les chargés de clientèle limitées, voire inexistantes ...

Textes :

Art. 8 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine loi ; art. L. 441-1 et L. 441-1-6 du CCH.

Entrée en vigueur :

elle devait intervenir dans un délai de deux ans à compter de la date de promulgation de la loi Égalité et Citoyenneté (soit jusqu'en janvier 2019) pour les intercommunalités qui disposaient d'un ACI, avaient signé une convention d'équilibre territorial annexée au contrat de ville prévu par la loi Lamy ou avaient fixé des orientations dans le cadre d'une CIL. Pour les autres intercommunalités, l'entrée en vigueur était immédiate suivant la promulgation de la loi Égalité et Citoyenneté (28 janvier 2017).



FICHE N°6

La location choisie

Qui est concerné ?	38
Comment ça marche ?	38
Points de vigilance	39

La « location choisie », dite également « location voulue », repose sur un renversement des pratiques en matière d'attributions.

Elle implique une démarche active de la part du demandeur qui se positionne au regard d'une offre de logements disponibles rendue accessible par les bailleurs sociaux sur une plateforme dédiée.

Lorsqu'elle est associée à un système de cotation de la demande et que le nombre de points est communiqué au demandeur, celui-ci peut connaître sa place dans la file d'attente ou évaluer un délai pour l'attribution d'un logement, ce qui lui permet d'ajuster ses choix et de se positionner sur une offre de logement pour laquelle sa demande a le plus de chance d'aboutir.

Une nouvelle conception émerge en matière d'attributions, à travers la location choisie, qui peut constituer la clé de voûte d'un plan d'action visant à renforcer la qualité de service rendu aux demandeurs. La location choisie est une évolution culturelle importante qui permet au demandeur d'être le premier décisionnaire de son parcours résidentiel.

La location choisie demeure, pour le reste, sans influence sur les conditions d'accès au logement social, qui doivent être remplies par le demandeur, et sur la procédure d'attribution par la CALEOL, qui reste souveraine pour toute décision d'attribution nominative d'un logement social.

Qui est concerné ?

La loi Alur a prévu que le système de location choisie doit être défini, dans son principe et ses modalités, par le plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs, lorsqu'un tel système est initié par l'EPCI compétent.

Dans cette hypothèse, tous les bailleurs sociaux disposant de patrimoine sur le territoire de cet EPCI sont concernés.

En outre, tout organisme HLM qui souhaite placer les demandeurs au cœur du processus de rapprochement de l'offre et de la demande peut introduire dans les pratiques de ses chargés de clientèle le recours à la location choisie, en s'outillant pour mieux prendre en compte les souhaits des demandeurs et en les rendant acteurs de leur démarche.

Comment ça marche ?

Créer un système de location choisie implique que tout ou partie des logements disponibles sur le territoire concerné soient portés à la connaissance du public, avec leur description et leurs conditions d'accès, sur un support commun.

Le public et les demandeurs de logement social doivent recevoir une information appropriée sur le système mis en place dans le cadre du service d'accueil et d'information, rendu obligatoire par la loi Alur dans le cadre du Plan Partenarial de Gestion de la Demande de logement social et d'Information des Demandeurs.

Lorsqu'un tel dispositif est instauré, les bailleurs sociaux et les réservataires sont tenus de prendre les dispositions nécessaires à sa mise en œuvre. Concrètement, les choix exprimés par les demandeurs sont pris en compte par les chargés de clientèle lors de la sélection des dossiers de candidatures à présenter en CALEOL.

La location choisie peut être combinée avec un dispositif de cotation de la demande (cf. fiche à ce sujet) et garantir ainsi la traduction opérationnelle des politiques locales en matière d'attributions et de peuplement.

En pratique, un algorithme associé à l'outil informatique de location choisie peut donner des informations au demandeur sur ses chances de se voir attribuer le logement qui l'intéresse compte tenu de sa situation personnelle et du caractère plus ou moins prioritaire de sa demande.

Les outils que sont Hesta, plateforme développée par l'AMSOM, et AL'in, plateforme développée par Action Logement et destinée initialement à faciliter l'accès au logement des salariés des entreprises cotisantes, existent et permettent d'ores et déjà de renseigner directement sur la plateforme les informations concernant une recherche de logement.

Points de vigilance

Tout dispositif de location choisie doit s'accompagner d'une complète transparence sur les indicateurs utilisés dans le dispositif de cotation associé à l'outil.

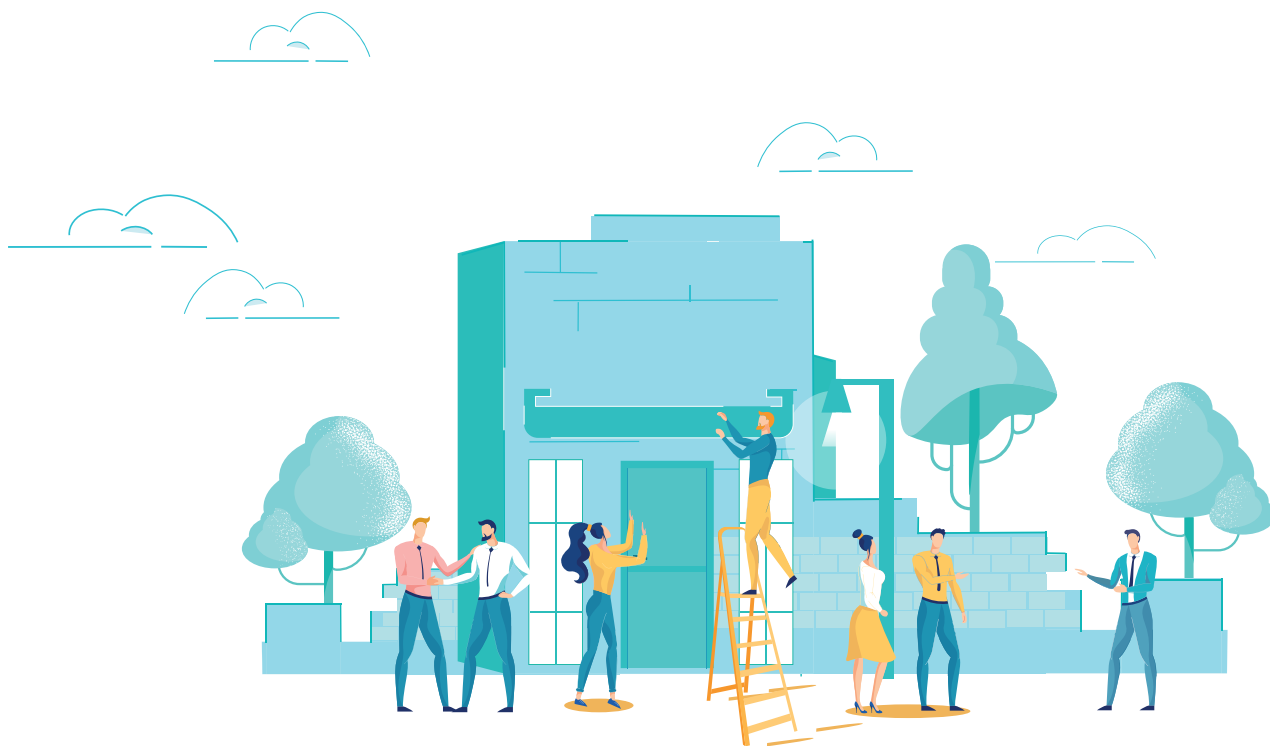
Textes :

Art. L. 441-2-8 du CCH ; art. R. 441-2-10, 12° du CCH.

Entrée en vigueur :

aucune, s'agissant d'un dispositif facultatif.





Les CALEOL

Nouvelle composition de la CAL	42
Nouvelle typologie des décisions pouvant être prises par la CALEOL en matière d'attributions	42
Nouvelle compétence d'examen de l'occupation des logements	43
>> Quels dossiers le bailleur doit-il soumettre à la CALEOL en vue de l'examen des conditions d'occupation du logement ?	43
>> Quels logements sont concernés ?	43
>> Que peut décider la CALEOL ?	43
>> Que doit faire le bailleur ?	43
Dématérialisation des CALEOL	43
Points de vigilance	44

Les Commissions d'Attribution de Logements (CAL), seules instances décisionnaires en matière d'attribution de logements sociaux, sont devenues, au 1^{er} janvier 2019, des CALEOL : « Commissions d'Attribution de Logements et d'Examen de l'Occupation des Logements ».

Trois modifications importantes sont à signaler dans le cadre de la réforme des attributions, concernant :

- leur composition ;
- les décisions prises en matière d'attribution ;
- l'exercice d'une nouvelle compétence en matière d'occupation des logements, pour favoriser la mobilité résidentielle dans le parc social.

Conformément à l'article R. 441-9 du Code de la Construction et de l'Habitation, le conseil d'administration de l'organisme définit les orientations applicables à l'attribution des logements, formalisées dans un document qui constitue la politique d'attribution et le cadre de travail des CALEOL.

Rappel : les CALEOL ne sont pas des « chambres d'enregistrement » mais des lieux d'échanges contradictoires qui doivent permettre à leurs membres de prendre des décisions dans l'intérêt des demandeurs de logement social et en application des projets de territoire.

Nouvelle composition de la CAL

Les CALEOL comportent deux catégories de membres :

- des membres ayant voix délibérative ;
- des membres ayant voix consultative.

Au nombre des membres ayant voix délibérative, on compte :

- six membres représentant l'organisme HLM, qui élit en leur sein le président de la CALEOL, l'un des six membres ayant la qualité de représentant des locataires ;
- le maire de la commune où sont implantés les logements attribués, celui-ci disposant d'une voix prépondérante en cas d'égalité des voix ;
- le préfet, devenu membre de droit ;

- le président de l'EPCI sur le territoire duquel sont situés les logements, s'il s'agit d'un EPCI tenu de se doter d'un PLH ou ayant la compétence en matière d'habitat et au moins un QPV ou sur le territoire de la commune de Paris ou d'un établissement public territorial de la métropole du Grand Paris.

La CALEOL associe en outre à ses travaux, avec voix consultative :

- un représentant désigné par des organismes bénéficiant de l'agrément relatif à l'ingénierie sociale, financière et technique ;
- les maires d'arrondissement intéressés à Paris, Lyon et Marseille ;
- les réservataires non-membres de droit pour les logements relevant de leur contingent (Action Logement).

Nouvelle typologie des décisions pouvant être prises par la CALEOL en matière d'attributions

Comme auparavant, la CALEOL examine en principe au moins trois demandes pour un même logement à attribuer.

À titre dérogatoire, un seul dossier peut être présenté pour un logement dans l'un des trois cas suivants :

- en cas d'insuffisance de candidats (est alors établi un procès-verbal de carence par le réservataire du logement) ;
- lorsque la CALEOL examine la candidature de personnes désignées par le préfet au titre du DALO, conformément à l'article R. 441-3 du CCH ;
- lorsque le logement à attribuer a bénéficié de la subvention spécifique au développement d'une offre de logements locatifs très sociaux (art. R 331-25-1 du CCH).

Les dossiers sont examinés sur la base des mêmes critères de priorité que ceux pris en compte au stade de la sélection des dossiers.

Désormais, la décision qui peut être prise par la CALEOL en matière d'attribution est, exclusivement, l'une des cinq décisions suivantes, depuis que l'ajournement a été supprimé :

1. attribution à un seul candidat ;
2. attribution à plusieurs candidats classés par ordre de priorité : l'attribution est prononcée au profit du candidat suivant en cas de refus de l'offre par le ou les candidats classés avant lui ;
3. attribution sous condition suspensive : lorsque le candidat se voit impartir un délai pour fournir une pièce justificative ;
4. non-attribution : dans ce cas, la décision doit être motivée selon une liste limitative de motifs (logement inadapté à la taille du ménage, inadéquation des ressources par rapport au montant du loyer...) ;
5. irrecevabilité : lorsque le candidat ne remplit pas les conditions pour accéder à un logement social.

Les dispositifs de cotation de la demande, rendus obligatoires par la loi Elan dans les plans partenariaux de gestion de la demande et d'information des demandeurs au plus tard le 1^{er} septembre 2021 (cf. fiche à ce sujet), constituent un outil d'aide à la décision pour les membres de la CALEOL. Les membres de la CALEOL continuent de procéder à leur propre classement des dossiers.

Nouvelle compétence d'examen de l'occupation des logements

Dans les zones géographiques définies par décret en Conseil d'État se caractérisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements (zones « tendues »), la CALEOL a désormais pour mission d'examiner, tous les trois ans à compter de la date de signature du contrat de location, les conditions d'occupation du logement.

Quels dossiers le bailleur doit-il soumettre à la CALEOL en vue de l'examen des conditions d'occupation du logement ?

Cinq cas ont été définis :

- sur-occupation du logement ;
- sous-occupation du logement ;
- logement quitté par l'occupant présentant un handicap, lorsqu'il s'agit d'un logement adapté ;
- reconnaissance d'un handicap ou d'une perte d'autonomie nécessitant l'attribution d'un logement adapté ;
- dépassement du plafond de ressources.

Quels logements sont concernés ?

Tous les logements situés dans les zones géographiques définies par décret en Conseil d'État se caractérisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements.

Que peut décider la CALEOL ?

La CALEOL « constate », le cas échéant, la situation (sous-occupation, inadaptation, etc) présentée par les équipes de gestion locative du bailleur.

Elle définit alors les caractéristiques d'un logement adapté aux besoins du locataire.

Elle peut conseiller l'accession sociale dans le cadre du parcours résidentiel.

Que doit faire le bailleur ?

Au vu de l'avis émis par la CALEOL, le bailleur procède avec le locataire à un examen de sa situation et des possibilités d'évolution de son parcours résidentiel. Il pourra alors proposer un nouveau logement plus adapté. Le locataire ayant refusé trois offres de relogement faites par le bailleur ne bénéficie plus du droit au maintien dans les lieux, sauf dans quelques cas (locataires âgés de plus de 65 ans, locataires présentant un handicap ou ayant à leur charge une personne présentant un handicap, locataires présentant une perte d'autonomie, logements situés en QPV), qui varient selon les cas de figure (sous-occupation, occupation d'un logement adapté aux personnes présentant un handicap dès lors que l'occupant présentant un tel handicap n'occupe plus le logement, etc.).

Dématérialisation des CALEOL

La séance de la commission d'attribution peut prendre une forme numérique, en réunissant ses membres à distance selon des modalités définies par son règlement et approuvées également par le préfet de département. Pendant la durée de la commission d'attribution numérique, les membres de la commission font part de leurs décisions de manière concomitante à l'aide d'outils informatiques garantissant un accès sécurisé, un choix libre et éclairé, la confidentialité des échanges, le respect de la vie privée des demandeurs et la possibilité, à tout moment et pour tout membre, de renvoyer la décision à une commission d'attribution physique.

La possibilité de tenir des CALEOL dématérialisées, prévue à titre dérogatoire et expérimental en 2014 par la loi Alur, a été généralisée par la loi Elan fin 2018.

Ce recours à ces CALEOL numériques, qui a été fortement accéléré par la crise du Covid-19, peut contribuer à réduire les délais d'attribution.

Points de vigilance

Une attention particulière doit être apportée par l'ensemble des membres de la CALEOL à ce qu'un logement qui se libère sur le territoire d'une commune soit rendu accessible à l'ensemble du vivier de demandeurs en attente d'attribution d'un logement social ; l'absence de lien avec la commune d'implantation du logement ne peut constituer à soi seul le motif de la non-attribution d'un logement adapté aux besoins et aux capacités du demandeur.

Le bailleur doit faire évoluer ses pratiques, en amont des CALEOL, et outiller les chargés de

clientèles pour identifier les situations d'occupation des logements inadaptées.

Il peut s'avérer nécessaire de fixer des règles de priorité de traitement des dossiers.

Le bailleur doit fixer le calendrier des CALEOL au cours desquelles les dossiers identifiés par les chargés de clientèles sont examinés : organisation de CALEOL spécifiques, selon une périodicité à arrêter, ou examen des dossiers « au fil de l'eau » ?

Il convient d'être particulièrement vigilant en ce qui concerne les termes employés dans les avis notifiés aux locataires pour lesquels la CALEOL a demandé au bailleur un examen de l'occupation du logement.

Le règlement intérieur des CAL, devenues CALEOL, doit être actualisé.

L'organisation d'une visite du logement avec les demandeurs pressentis, en amont de la CALEOL, peut permettre de limiter le risque de refus après attribution, donc une charge de travail inutile pour les équipes en amont des CALEOL.

Textes :

Art. L. 441-2 du CCH, modifié par l'art. 75 de la LEC et par l'art. 109 de la loi Elan ; art. L. 442-3-1 et L. 443-3-2 du CCH ; art. R. 441-3 et R. 441-9 du CCH.

Entrée en vigueur :

14 mai 2015 pour les décisions d'attribution ;
1^{er} janvier 2019 pour la compétence examen de l'occupation des logements.

La généralisation de la gestion des contingents en flux

Quelles modifications pour les conventions de réservation ?	46
Quelles modalités de mise en œuvre ?	47
Quel suivi de l'exécution ?	47
Points de vigilance	48

Les organismes HLM peuvent bénéficier d'aides directes ou indirectes de la part de l'État, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics, des établissements publics de coopération intercommunale, des employeurs, de la société Action Logement Services ou encore d'organismes à caractère désintéressé, tels des chambres de commerce et d'industrie. Ces aides peuvent prendre la forme d'un apport de terrains, d'un financement ou d'une garantie financière. En contrepartie, les organismes HLM contractent des obligations à l'égard de ces financeurs, qui acquièrent de ce fait la qualité de « réservataires » ou « titulaires de droits de réservation ». Ces droits de réservation peuvent prendre la forme, selon le cas, d'un « droit de suite » (droit de présenter un candidat pour un logement ou programme pendant une durée définie, à chaque fois que le logement se libère) ou d'un « droit unique » (droit de présenter un candidat une seule fois dans le logement concerné). En pratique, les droits de réservation consentis aux collectivités territoriales en contrepartie de leur garantie d'emprunt pèsent significativement dans la répartition des droits de réservation attachés au patrimoine des OPH.

La « généralisation de la gestion des contingents en flux » intéresse directement les droits de ces réservataires.

L'article 114 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Elan), complété par le décret n° 2020-145 du 20 février 2020, a décidé la généralisation progressive de la gestion des contingents de logements sociaux en flux, alors qu'il existait auparavant, depuis 2011, trois formules possibles :

- la gestion « en stock » (les droits de réservation portant sur des logements identifiés dans des programmes immobiliers) ;
- la gestion en flux annuel (qui repose sur la fixation d'un nombre ou d'un pourcentage annuel de logements devant être mis à disposition du réservataire, le bailleur choisissant les logements qu'il propose sur des programmes déterminés ou sur tout son patrimoine) ;
- une combinaison entre ces deux formules.

Avec la généralisation de la gestion en flux, il reviendra désormais au bailleur, à la libération d'un logement, de choisir le réservataire auquel il signalera le logement, dans le respect des obligations quantitatives qui découleront des conventions de réservation nouvellement conclues (à l'exception

des logements réservés par des services publics en charge de la défense nationale ou de la sécurité intérieure).

La question qui se pose aujourd'hui aux bailleurs et aux réservataires est donc celle de la conversion des logements gérés en stock en objectifs d'attributions annuelles et de la refonte des multiples conventions de réservation bilatérales entre bailleurs sociaux et réservataires existantes.

Quelles modifications pour les conventions de réservation ?

Une nouvelle convention de réservation doit obligatoirement être signée entre un réservataire donné et l'organisme bailleur. Cette convention doit définir les modalités de la mise en œuvre de la généralisation de la gestion des contingents en flux, sachant qu'il ne peut être conclu qu'une seule convention par bailleur et par réservataire à l'échelle d'un département.

La convention porte en principe sur l'ensemble du patrimoine locatif social du bailleur dans ce département.

Les réservations portent sur un flux annuel de logements exprimé en pourcentage du patrimoine locatif social du bailleur. Toutefois, pour le calcul du flux annuel, certains logements du bailleur ne sont pas pris en compte (logements nécessaires, pour une année donnée, aux mutations de locataires au sein du parc social de l'organisme bailleur et aux relogements de personnes dans le cadre d'opérations de rénovation urbaine, de requalification de copropriétés dégradées ou de vente de logements locatifs sociaux).

La convention de réservation peut prévoir une territorialisation des flux à une échelle infra-départementale sans qu'un programme ne puisse cependant être identifié. On peut ainsi se demander s'il ne faudrait pas envisager que la refonte des conventions se fasse par EPCI, et non par département, afin d'assurer une cohérence avec la nouvelle gouvernance des politiques locales d'attribution à échelle intercommunale.

La convention de réservation doit permettre aux réservataires d'atteindre l'objectif légal d'au moins un quart des attributions annuelles de logements réservés par une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales en faveur des personnes bénéficiant d'une décision favorable au titre du DALO ou, à défaut, des personnes prioritaires mentionnées à l'article L. 441-1 du CCH.

Le réservataire peut décider de confier au bailleur le soin de proposer des candidats pour son compte à la CALEOL.

Quelles modalités de mise en œuvre ?

Le bailleur doit avant tout clarifier quel pourcentage de logements sera attribué à chaque réservataire annuellement. Il doit donc engager une mise à plat de l'ensemble des conventions de réservation existantes (en s'attachant à distinguer celles qui accordent des « droits de suite » de celles qui accordent des « droits uniques ») et définir un scénario pour la transformation des droits de réservation en stock en une « assiette de flux ». La généralisation de la gestion des contingents en flux doit faire l'objet d'une concertation avec les réservataires au niveau local et suppose de créer un cadre d'un dialogue renouvelé, l'ensemble des acteurs locaux devant tenir compte de la bonne articulation de la stratégie inhérente à la généralisation des contingents en flux avec les politiques locales d'attribution et les travaux conduits par les CIL (cf. fiche à ce sujet).

Le décret du 20 février 2020 positionne les Conférences Intercommunales du Logement comme un acteur majeur de l'élaboration et du suivi des conventions.

Il prévoit par ailleurs que le bailleur doit porter à la connaissance de l'ensemble des réservataires le diagnostic initial de l'état des réservations. Avant la mise en conformité, le bailleur doit donc informer simultanément tous les réservataires de la localisation, du nombre et des typologies de logements sociaux réservés par réservataire sur le département.

Enfin, le bailleur doit arrêter un mode de calcul pour transformer le stock en flux selon différentes options, en fonction du poids relatif du réservataire sur le stock, du taux de rotation du contingent concerné et des contreparties liées aux engagements contractuels existants.

Des « clauses types » pour l'établissement des conventions sont rendues disponibles par l'Union Sociale pour l'Habitat.

Toute nouvelle convention de réservation doit obligatoirement être transmise au Préfet. Aucune convention ne peut être conclue avant celle signée avec le Préfet, sauf accord de ce dernier.

Le pourcentage de logements obligatoirement alloué à l'État (30 %) et aux collectivités (pas plus de 20 %) ne change pas.

À défaut de mise en conformité dans le délai imparti (24 novembre 2021) des conventions de réservation, le contingent réservé est transféré à l'État, jusqu'à ce qu'une convention répondant aux exigences légales soit conclue.

Quel suivi de l'exécution ?

Avant le 28 février de chaque année, l'organisme bailleur transmet à l'ensemble des réservataires un bilan annuel des logements proposés, ainsi que des logements attribués au cours de l'année précédente, par réservataire et par typologie de logement, type de financement, localisation hors et en quartier politique de la ville, commune et période de construction.

Le cas échéant, ce bilan est également transmis au président de l'EPCI pour être soumis à la CIL (cf. fiche à ce sujet), avant le 31 mars.

En cas de manquement à l'obligation d'attribution d'au moins un quart des logements à des publics DALO et prioritaires, le préfet procède à l'attribution aux publics concernés d'un nombre de logements équivalent au nombre de logements restant à attribuer. Ces attributions s'imputent alors sur les logements réservés par la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales concerné.

Points de vigilance

La généralisation de la gestion des contingents en flux est l'occasion pour le bailleur de mettre à plat l'ensemble de ses conventions de réservation et de rendre l'information accessible dans son système d'information. A ce titre, elle peut être appréhendée comme un levier permettant d'améliorer le pilotage de l'activité de l'organisme à travers la constitution d'une base de données actualisée. Elle peut également être l'occasion de négocier l'octroi de nouveaux droits de réservation avec de nouveaux réservataires.

Pour autant, si l'on considère qu'en moyenne, une convention de réservation a été signée pour 100 logements construits, le travail à réaliser dans le cadre de la généralisation de la gestion des contingents en flux par des organismes gérant un patrimoine important impliquant un nombre élevé de réservataires est indéniablement complexe et chronophage. Il nécessite que des moyens RH significatifs lui soit dédiés. Il suppose par ailleurs des négociations avec une multiplicité de réservataires, dont le niveau d'implication et de maturité sur le sujet est très hétérogène et qui sont rarement structurés pour répondre aux sollicitations des bailleurs.

Au quotidien, une fois la généralisation de la gestion des contingents en flux effective, l'enjeu pour les bailleurs consistera par ailleurs à être particulièrement vigilants à ce que, au stade de la libération des logements, la répartition entre réservataires du patrimoine « attractif » soit équitable et à ce que tous participent, à effort égal, à la recherche de candidats en secteurs « détendus ». Un logement donné n'étant plus « fléché », pour la durée de la convention de réservation, à un réservataire, il peut naître une forme de concurrence entre réservataires pour loger, dans le patrimoine le plus attractif, les publics qu'ils souhaitent voir loger en priorité dans le parc social. Par effet collatéral, il existe un risque de désengagement des collectivités dans la construction de l'offre neuve qui serait lié à la crainte d'être « marginalisées » dans le processus d'attribution.

Il conviendra également d'observer la manière dont l'État conciliera à l'avenir sa qualité de titulaire de droits de réservation avec son rôle de surveillance de l'ensemble du système des attributions, sachant qu'au cours de la période récente, on a pu noter un infléchissement de la dynamique partenariale au profit d'un recentrage sur des fonctions de contrôle / reprise en main / sanction (cf. transfert au profit du préfet du contingent des réservataires n'ayant pas mis en conformité leur convention de réservation dans le délai imparti).

La généralisation de la gestion des contingents en flux nécessite enfin que soient mis en place des outils de suivi permettant de piloter l'atteinte des objectifs et de réaliser le bilan annuel réglementaire.

Textes :

Art. L. 441-1 et R. 441-5 et R. 441-5-1 du CCH.

Entrée en vigueur :

L'entrée en vigueur est immédiate pour les conventions signées à compter du 24 novembre 2018.

Les conventions de réservation de logements locatifs sociaux conclues avant le 24 novembre 2018 et ne portant pas exclusivement sur un flux annuel de logement doivent être mises en conformité au plus tard le 24 novembre 2021.

FÉDÉRATION NATIONALE DES OFFICES PUBLICS DE L'HABITAT

14, rue Lord Byron - 75384 Paris Cedex 08 • Tél : 01 40 75 78 00 • Télécopie : 01 40 75 68 17 • www.foph.fr
Association Loi 1901 • Membre de l'Union sociale pour l'habitat