

RÉFÉRENTIEL POUR LA MISE EN ŒUVRE DES DISPOSITIONS DE LA LOI ELAN

- LA GESTION EN FLUX DES
RESERVATIONS
- LA COTATION DE LA
DEMANDE
- LES CALEOL

PREAMBULE

Dans une région où les besoins de logement social restant à satisfaire sont très importants, la réforme de la demande et de l'attribution de ces logements constitue un enjeu de premier plan.

Pour cela, les acteurs locaux peuvent s'appuyer sur trois lois votées ces dernières années par le législateur pour réformer l'attribution des logements sociaux en :

- plaçant les intercommunalités au cœur du dispositif (loi Alur de 2014) ;
- renforçant la mixité sociale sur les territoires et en faisant porter sur tous les réservataires la responsabilité de loger les publics prioritaires (loi Égalité et Citoyenneté de 2017) ;
- proposant les outils de sa mise en œuvre (gestion en flux, cotation et Caleol) pour assurer une meilleure fluidité et une attribution équitable et transparente des logements (loi ELAN de 2018).

En Provence-Alpes-Côte d'Azur, la conduite de cette réforme s'inscrit en cohérence avec la volonté collective de renforcer dans la durée la production de logements sociaux. Elle s'inscrit également dans le cadre du plan quinquennal pour le logement d'abord et d'un engagement partenarial renouvelé depuis 2014 associant notamment l'État, les bailleurs sociaux représentés par l'Association régionale Hlm, l'EPF Paca et Action Logement.

Cette réforme s'est notamment concrétisée par l'adoption en CRHH dès avril 2016 d'une série de préconisations ayant abouti au recours dans tous les territoires aux outils mis à disposition par l'État (système national d'enregistrement notamment). Il existe donc sur l'ensemble de la région une relative homogénéité d'approche de ce sujet, facteur de simplicité pour les acteurs intervenant dans les territoires.

À l'issue du séminaire « Mise en œuvre de la réforme de la demande et des attributions » co-organisé le 28 novembre 2019 par la DREAL PACA et l'AR Hlm PACA&Corse, les participants ont souhaité le développement de cette approche partenariale pour 3 points issus de la loi ELAN : passage à la gestion en flux des logements réservés, mise en place de la cotation de la demande et fonctionnement des Caleol.

Ce référentiel, présenté en CRHH le 16 février 2021, est le résultat d'une démarche partenariale régionale engagée entre l'AR Hlm, Action Logement et la DREAL, en étroite collaboration avec les intercommunalités, les bailleurs sociaux et les DDCS(PP). Par les recommandations qu'il formule et la feuille de route qu'il propose, il constitue une base de travail régionale commune particulièrement utile pour une mise en œuvre dans les délais prévus par les textes.

⋮ Ce référentiel a été actualisé début 2022 suite à différents groupes de travail dans le cadre
⋮ du suivi de sa mise en œuvre.

Les travaux poursuivis au cours des derniers mois malgré la crise sanitaire confirment que la cotation apparaît plutôt consensuelle sur ses principes dans la mesure où elle offre un outil d'aide à la décision pour les attributions, transparent et partagé à l'échelle de chaque territoire. Il s'agit à présent de veiller à la traduction opérationnelle et la plus homogène possible de ces principes.

La gestion en flux est sûrement plus complexe à appréhender. Néanmoins, elle a le mérite :

- d'optimiser l'allocation des logements disponibles en permettant au bailleur de mutualiser les opportunités de logements libérés au bénéfice de tous les demandeurs, en s'affranchissant des périmètres de programme et de contingent ;
- de faciliter la mobilité résidentielle en supprimant un frein aux mutations internes car, en stock, ces demandes sont plus difficiles à satisfaire à l'échelle d'un immeuble ou d'un quartier dans la mesure où le logement libéré qui répondrait au souhait du demandeur ne relève pas toujours du même réservataire que le logement qu'il souhaite quitter ;
- de favoriser dans le cadre de principes validés sur chaque territoire la mixité sociale en permettant au bailleur, qui a une vision d'ensemble, d'orienter chaque logement disponible vers le réservataire qui lui paraît le plus adapté, en fonction du contexte d'occupation sociale de l'immeuble ou de la cage d'escalier.

Conscients de la difficulté à mettre en place une réforme qui fait sensiblement évoluer les pratiques des bailleurs, des intercommunalités et des réservataires tout en suscitant l'inquiétude d'un certain nombre d'élus, la DREAL Paca, Action Logement et l'AR HLM ont décidé de se mobiliser, sur l'année 2021, pour accompagner étroitement les divers acteurs de cette réforme. Se donner les chances de la faire aboutir dans les meilleures conditions constitue une impérieuse nécessité, à l'heure où la crise sanitaire engendre déjà des répercussions socio-économiques dramatiques pour nombre d'habitants de la Région.

Corinne TOURASSE

*Directrice régionale
de l'environnement, de
l'aménagement et du logement
Provence Alpes Côte d'Azur*

Pascal FRIQUET

*Président de l'Association
Régionale HLM Provence
Alpes Côte d'Azur & Corse*

Philippe SAGNES

*Directeur régional
Action Logement
Provence Alpes Côte
d'Azur & Corse*

Contacts :

DREAL PACA :

mathieu.fechtmeister@developpement-durable.gouv.fr

jacqueline.dejardin@developpement-durable.gouv.fr

ARHLM PACA & Corse :

achemier@arhlmpacacorse.com

rhamadi@arhlmpacacorse.com

Action Logement

yannick.beaudoux@actionlogement.fr

olivier.courtieux@actionlogement.fr

sergio.rolleri@actionlogement.fr

Un contexte régional et ses spécificités

Ce référentiel s'inscrit dans le contexte de la région PACA et prend en compte les spécificités des territoires qui la composent :

- Une région caractérisée par une forte tension de la demande de logement social, avec toutefois des niveaux différents selon les territoires ;
- 27 EPCI concernés par la réforme de la gestion de la demande et des attributions mais une mise en œuvre encore peu avancée dans nombre de territoires du fait notamment l'évolution récente des périmètres de certaines intercommunalités et la faible « maturité » de la politique intercommunale de l'habitat sur le sujet des attributions dans de nombreux EPCI, en témoigne les Conférences Intercommunales du Logement (CIL) encore non installées et les documents réglementaires non formalisés à savoir les Plans Partenariaux de Gestion de la Demande et d'Accueil et d'Information des demandeurs (PPGDID) et les Conventions Intercommunales d'Attribution (CIA).

Ce niveau d'avancement des EPCI est à mettre en lien avec différents facteurs : un sujet (celui des attributions) encore récent pour des intercommunalités investies jusqu'à lors sur la production des logements sociaux ; un manque de moyens techniques, humains et financiers pour mener à bien cette nouvelle politique et une priorité donnée à la production de logements sociaux dans un contexte de forte tension ; des élus diversement mobilisés et informés sur la réforme et, plus généralement, sur les attributions (phénomène accentué par le renouvellement récent d'une partie des gouvernances).

INTRODUCTION

La loi ALUR de 2014 a engagé une réforme en profondeur de la gestion de la demande de logement social et des attributions visant de grands objectifs : garantir un traitement équitable et transparent de la demande, mieux informer le demandeur, fluidifier la mobilité dans le parc social et favoriser la mise en œuvre du droit au logement dans le respect de la mixité sociale. Elle a confié aux EPCI la responsabilité d'installer une Conférence intercommunale du logement (CIL) pour définir des orientations d'attributions et approuver un plan partenarial de gestion de la demande. Les évolutions législatives et réglementaires récentes ont apporté des précisions et fixé de nouvelles obligations s'inscrivant dans le cadre posé par la loi ALUR. Les dernières dispositions de la loi ELAN représentent ainsi « un pas de plus » dans la réforme à travers : le passage à la gestion en flux des réservations de logements, la mise en place d'un système de cotation de la demande, envisagée comme une aide à la décision, et la transformation des CAL en CALEOL (commissions d'attributions et d'examen de l'occupation des logements).

Ces trois dispositions de la loi ELAN renvoient à différents acteurs en matière de responsabilité, mais sont en lien avec les travaux des CIL :

- Si la gestion en flux des réservations relève avant tout de la responsabilité des bailleurs et des réservataires, les EPCI sont destinataires de l'état des lieux initial des réservations comme des bilans qui seront réalisés ultérieurement. Il est attendu que les conventions soient cohérentes avec les orientations des politiques intercommunales, et les CIL ont la possibilité de formuler des préconisations et de mener des évaluations.
- Intégré dans le PPGDID, le dispositif de cotation de la demande est à élaborer par les EPCI en lien étroit avec les partenaires. La CIL suit et approuve le Plan.
- La CALEOL doit être mise en place par les bailleurs. Elle implique néanmoins l'ensemble des acteurs présents dans la commission d'attribution dont les missions s'ouvrent à l'examen de l'occupation des logements. La CALEOL contribue aux objectifs de la réforme en invitant à la mobilité et en apportant de la fluidité dans le parc social.

Tout en renvoyant à des responsabilités différentes, ces trois dispositions concernent donc l'ensemble des acteurs impliqués dans le processus d'attribution des logements sociaux : bailleurs, services de l'État, EPCI, Communes, Action Logement Service (ALS)... Ce processus s'avère complexe de par son cadre réglementaire et la technicité qu'il implique. Aussi, pour avancer dans la mise en œuvre de la réforme et en particulier de ces nouvelles dispositions, la DREAL PACA, l'AR HLM PACA & Corse et ALS ont souhaité engager une démarche commune pour aborder ces sujets de façon partenariale avec l'objectif de faciliter leur mise en œuvre, au service des objectifs de la réforme et dans le respect des objectifs et des contraintes des acteurs impliqués.

Les éléments présentés dans ce référentiel sont le fruit de la réflexion collective menée dans le cadre d'ateliers de travail partenariaux qui ont réuni des représentants de l'État, des représentants des collectivités et des bailleurs. Les analyses ont été approfondies lors de rencontres spécifiques organisées par les services de l'État et les bailleurs sociaux.

Le présent document reprend, pour chacune des trois dispositions :

- Des éléments généraux
 - Des informations sur le contexte régional
 - Les grands enjeux partagés par les acteurs
- Le cadre régional proposé pour la mise en œuvre en distinguant :
 - Les principes partagés
 - Les points à approfondir
 - Les éléments relevant de la négociation entre les acteurs

La loi ELAN a posé le principe d'une gestion en flux des contingents de réservation des logements locatifs sociaux¹. Un décret² précise les logements sociaux concernés, les modalités de calcul du flux, les spécificités concernant le contingent préfectoral et celui des collectivités, le cadre de la convention à établir. Il indique aussi les modalités de passage à la gestion en flux en particulier les informations devant figurer dans l'état des lieux initial des droits et dans les bilans annuels transmis aux réservataires et EPCI de la réforme. La gestion en flux doit être effective le 24 novembre 2023 (report inscrit dans la loi 3DS).

■ LE CONTEXTE RÉGIONAL POUR LE PASSAGE A LA GESTION EN FLUX

- Une homogénéité de la gestion actuelle des réservations par les différents réservataires :
 - Une gestion en stock et une gestion directe (non déléguée aux bailleurs) par l'ensemble des réservataires ;
 - Des logements réservés la plupart du temps bien identifiés dans les bases des bailleurs.
- Une hétérogénéité de contextes locaux :
 - Une tension du marché plus ou moins forte et, en lien, des attentes différentes des réservataires ;
 - Un niveau de mobilisation variable des communes et des EPCI sur les attributions, en particulier sur leur contingent de réservation ;
 - Des accords contractuels et des partenariats préexistants entre les bailleurs et réservataires sur les attributions, notamment avec l'État, propres à chaque territoire ;
 - Un niveau d'avancement différent des EPCI dans la mise en œuvre de la réforme de la gestion de la demande et des attributions, et donc dans leur capacité à s'impliquer dans le passage à la gestion en flux.

■ LES ENJEUX PARTAGES

- Ne pas perdre les acquis du fonctionnement actuel
- Mettre à jour les droits de réservations
- Dialoguer entre acteurs sur les attributions
- Optimiser les réservations dans un double objectif : mieux répondre aux besoins des demandeurs et travailler aux équilibres de peuplement

■ LES POINTS CLES POUR LE PASSAGE A LA GESTION EN FLUX

1. RÉALISER L'ÉTAT DES LIEUX
2. DÉFINIR LE FLUX DE CHAQUE RÉSERVATAIRE
 - 2.1. ASSIETTE DE CALCUL
 - 2.2. CALCUL
 - 2.3. QUALIFICATION
3. PRÉCISER LES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE
4. FORMALISER LA CONVENTION

¹ Article R. 441-5 et R.441-5-4 du CCH.

² Décret n°2020-145 du 20 février 2020 relatif à la gestion en flux des réservations de logements locatifs sociaux.

1. RÉALISER L'ÉTAT DES LIEUX

PRINCIPES PARTAGES

➡ Un état des lieux considéré comme une étape stratégique

L'état des lieux est la première étape du passage à la gestion en flux. Il doit constituer la base du dialogue et des négociations entre les différents acteurs impliqués tout au long de la démarche. Il vise à consolider le recensement des droits acquis par les réservataires, et représente aussi la base d'informations de référence pour les échanges partenariaux et la définition du flux de chaque réservataire : calcul et qualification.

➡ Un cadre pour l'état des lieux des réservations réalisés par les bailleurs

Les bailleurs ont la charge de réaliser les états des lieux des réservations. Le cadre réglementaire définit les indicateurs à retenir pour l'état des lieux initial et pour les bilans annuels. Les acteurs locaux ont retenu le principe d'une base de données au logement avec l'ensemble des indicateurs réglementaires en y ajoutant des données complémentaires pour faciliter les échanges partenariaux.

Cadre de référence pour les états des lieux

Les indicateurs retenus sont ceux du cadre réglementaire (données attendues dans l'état des lieux et les bilans à fournir par les bailleurs), auxquels ont été ajoutés : Nom du bailleur, Nom EPCI, Nom de la résidence, N° RPLS ; ainsi que des informations sur le taux de rotation.

Base de données au logement*

DEPARTEMENT	EPCI	COMMUNE	RÉSIDENCE	BAILLEUR	RÉSERVATAIRE	N° RPLS LOGEMENT	TYPE	QPV/HORS QPV	INDIVIDUEL/COLLECTIF	FINANCEMENT	DATE CONSTRUCTION	DATE FIN CONVENTION

*Cette base de données comprend aussi les logements non réservés

Des indicateurs sur les taux de rotation : taux de rotation moyen et par réservataire

Les états des lieux sont transmis :

- À **chaque réservataire** : base de données au logement et taux de rotation
- Aux **copilotes de la réforme** : **EPCI et État** Ensemble des états des lieux des réservataires (base de données au logement) et des mêmes informations sur le parc non réservé des bailleurs, sans attendre les retours des réservataires.

A noter : Des spécificités à prendre en compte dans l'état des lieux pour chaque contingent

- Contingent État : Distinguer le contingent fonctionnaire et le contingent prioritaire ;
- Contingent des collectivités : Formaliser les droits des communes pour lesquelles les conventions de réservations ne sont pas toujours établies, ce qui implique de se référer aux garanties d'emprunts ou autres apports financiers et fonciers³ ;
- Contingent d'Action Logement : Identifier les droits de suite⁴.

³ Lorsque des conventions existent, la réglementation prévoit, à leur terme, une prolongation des droits limitée à 5 ans. En l'absence de droits de réservations résultant de contreparties, il est important de tenir compte du partenariat existant communes / bailleurs. Ce point est abordé dans la partie consacrée au calcul du flux dans le 2.2.

⁴ Les droits uniques (DU) sont des réservations pour un seul tour (d'où le qualificatif « unique ») et sont déjà gérés en flux. Ces DU sont définis dans le cadre de conventions spécifiques (conventions de parc) entre ALS et le bailleur. Les DU s'appliquent sur des logements non réservés du bailleur et n'entrent donc pas dans l'état des lieux des stocks proprement dit dans la perspective d'un état des lieux consolidé.

➡ Des éléments qualitatifs complémentaires apportés par les réservataires pour enrichir le diagnostic

Les échanges entre les différents acteurs impliqués dans le passage à la gestion en flux se référeront à l'état des lieux quantitatif complété par des éléments qualitatifs apportés par les réservataires. Ces derniers sont invités à produire une contribution (note) en vue des rencontres partenariales organisées par chaque EPCI, et dans un second temps pour alimenter les négociations bilatérales.

Un premier questionnaire pour inspirer les acteurs locaux :

- Quel fonctionnement des réservations ? (Fluidité et qualité des informations lors de la transmission des offres par le bailleur ; délai de remise à disposition...)
- Quelle adéquation des propositions aux caractéristiques de leurs publics ? (Principaux déséquilibres ; attentes en termes de volume, de localisation et types de logement (etc.) au regard de la demande...)
- Quelle analyse des demandes internes au parc social : mutations ? (Prise en compte actuelle des demandes de mutation ; attentes par rapport à ces demandes).

Dans cette perspective, les EPCI pourront accompagner les communes dans leur réflexion et pour la production de la note. Plus globalement, ils pourront apporter des compléments d'analyse sur la demande de logement social et les attributions par le biais de traitement de données spécifiques et via leurs observatoires de la demande.

2. DÉFINIR LE FLUX DE CHAQUE RÉSERVATAIRE

PRINCIPES PARTAGES

➡ Une négociation bilatérale inscrite dans une approche multilatérale

Si le flux de logements est négocié entre le bailleur et chaque réservataire pour être intégré dans une convention bipartite, une approche multilatérale s'avère essentielle pour partager les enjeux à l'échelle de l'EPCI⁵, dès lors que ce dernier est engagé (ou souhaite s'engager) dans une politique d'attribution.

Cette approche multilatérale est attendue à deux étapes :

- Celle de la définition des volumes de logements réservés pour veiller à l'équité de traitement des réservataires et s'assurer de la compatibilité des flux de réservations accordés ;
- Celle de la qualification des flux pour garantir la cohérence de ces flux de réservations avec les orientations des politiques intercommunales d'attributions.

A noter : Cette approche repose principalement sur une agrégation des états des lieux reçus par les EPCI. Leur exploitation se fait par ces derniers sans attendre l'exhaustivité des états des lieux (et/ou leur consolidation par chacun des réservataires) dès lors qu'ils jugent suffisant le taux de couverture et la qualité des données.

➡ Des engagements à préciser avec chaque réservataire si autre que « mises à disposition »

En lien avec le mode de gestion des réservations sur le territoire régional (gestion directe par le réservataire) et en cohérence avec le cadre réglementaire, le flux de logements réservés porte sur un pourcentage de logements mis à disposition. Pour autant, d'autres engagements peuvent être souhaités par un réservataire (attributions, baux signés). Cela implique alors un accord entre le bailleur et le réservataire pour préciser la nature de l'engagement et éventuellement procéder à un ajustement du mode de calcul du flux pour en tenir compte.

2.1. L'ASSIETTE DE CALCUL

PRINCIPES PARTAGES

➡ La définition des indicateurs de référence

Le flux de logements de chaque réservataire, exprimé en pourcentage, se rapporte au flux global de logements de chaque bailleur calculé sur l'ensemble du parc à la location (à l'exclusion des logements réservés par la défense nationale et la sécurité intérieure), dont on soustrait les logements mobilisés pour les mutations internes, pour les relogements dans le cadre d'une opération de renouvellement urbain (NPRU) ou de lutte contre l'habitat indigne, liés à des ORCOD⁶, ou encore des relogements liés à des opérations de vente hlm.

- Indicateurs pour préciser le stock de logements dans le circuit de la location l'année N

Ventes	Stock de logements à la vente et mises en vente programmées année N Échelle patrimoine du bailleur	Logements exclus car non remis à la location
Démolitions	Logements voués à la démolition Échelle patrimoine du bailleur	

- Indicateur pour estimer le nombre de logements remis à la location l'année N

Stock x Taux de rotation = flux global de logements année N (base de calcul)	
Taux de rotation	Taux de rotation moyen sur 2 ans : 2018 et 2019 Échelle patrimoine du bailleur, distinction QPV/hors QPV Échelle commune

⁵ A noter : Une échelle plus fine de partage des états des lieux peut être attendue dans certains territoires (exemple d'AMP et ses conseils de territoire).

⁶ Opération de requalification de copropriétés dégradées

- Indicateurs pour estimer des logements à exclure de la base de calcul

Flux global - (mutations + relogements) = flux de logements à répartir entre les réservataires	
Mutations	Soit moyenne constatée sur 2 ans : 2018 et 2019 Soit taux inscrit la CIA ou de la CUS du bailleur Échelle patrimoine du bailleur
Relogements pour ANRU, ORCOD, LHI	Objectifs et engagements du bailleur formalisés dans un document-cadre de l'EPCI, pilote des projets

2.2. LE CALCUL

Des modalités de calcul adaptées pour chaque réservataire.

Contingent de l'État

Rappel de la réglementation⁷: La part des logements réservés par le préfet de département représente 30 % au plus du flux annuel total de logements de chaque organisme bailleur, dont 5 % au plus au bénéfice des agents civils et militaires de l'Etat⁸. Sauf stipulation contraire, la part du flux annuel de logements réservés par le préfet s'applique uniformément dans chacune des communes où l'organisme bailleur dispose de logements locatifs sociaux. Sauf stipulation contraire, la part du flux annuel de logements réservés par le préfet sur le patrimoine du bailleur situé en dehors des quartiers prioritaires de la ville ne peut être inférieure à 30 %. Des réservations supplémentaires peuvent être consenties à l'Etat en contrepartie d'un apport de terrain ou d'un financement.

PRINCIPES PARTAGES	À APPROFONDIR	À NÉGOCIER
<p>Une application du cadre réglementaire sauf accord entre les parties.</p> <p>Points à préciser entre bailleur et Etat à l'échelle de chaque département :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Taux de 30% sur des mises à disposition ; à confirmer ou ajuster si engagements différents : attributions ou baux signés ? - Application du taux de 30% sur toutes les communes, en particulier en secteur détendu ? 	<p>Précisions à apporter par l'État à l'échelle de chaque département :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nature de l'engagement - Part du contingent fonctionnaire 	<p>Prise en compte ou non du taux de rotation spécifique au contingent Etat ?</p>

Contingents des communes et des EPCI

Rappel de la réglementation : Lorsque le bénéficiaire des réservations de logements locatifs sociaux est une commune ou un établissement public de coopération intercommunale, par dérogation aux dispositions de l'article R. 441-5, la convention de réservation porte sur le patrimoine locatif social du bailleur situé sur son territoire, sauf si ce réservataire dispose de réservations sur un autre territoire. La part des logements réservés en contrepartie de l'octroi de la garantie financière des emprunts par les réservataires mentionnés à l'alinéa précédent ne peut représenter globalement plus de 20 % du flux annuel sur leur territoire. Des réservations supplémentaires peuvent être consenties aux collectivités territoriales et aux établissements publics les groupant en contrepartie d'un apport de terrain ou d'un financement.

⁷ Art. R. 441-5-2.-I Décret n° 2020-145 du 20 février 2020 relatif à la gestion en flux des réservations de logements locatifs sociaux

⁸ Toutefois, afin de permettre le logement des personnels chargés de mission de sécurité publique ou pour répondre à des besoins d'ordre économique, un arrêté du préfet peut, à titre exceptionnel, déroger à ces limites, pour une durée déterminée qui ne peut excéder un an.

PRINCIPES PARTAGES	À APPROFONDIR	À NÉGOCIER
Un enjeu de pédagogie auprès des communes	Modalités de communication auprès des communes.	Quel pourcentage de réservations (dans la limite réglementaire) affecté en l'absence de droits de réservations formalisés associés à des contreparties ?
Calcul à partir des droits existants correspondant aux contreparties ; que ces droits soient formalisés dans des conventions ou des documents attestant de la garantie d'emprunt ou d'apport (financiers ou fonciers) ⁹ .	Cadre juridique en l'absence de droits de réservation associés à des contreparties ; Modalités de formalisation des pratiques partenariales avec les communes sur les attributions (distinctes des droits de réservations).	
Taux de 20% portant sur des mises à disposition ; à confirmer ou ajuster si engagements différents : attributions ou baux signés ?	Position des EPCI à préciser sur la gestion de leurs réservations et articulation avec les communes.	

Contingent d'Action logement

PRINCIPES PARTAGES	A APPROFONDIR	A NÉGOCIER
Calcul à partir des droits existants		Accord sur les modalités de calcul du flux d'Action Logement ?

Contingent des autres réservataires

PRINCIPES PARTAGES	À APPROFONDIR	À NÉGOCIER
Calcul à partir des droits existants		Prise en compte ou non du taux de rotation spécifique à chaque contingent ?

2.3. LA QUALIFICATION DU FLUX DE CHAQUE RÉSERVATAIRE

PRINCIPES PARTAGES

➡ Une approche collective à l'échelle des EPCI de la réforme

L'exercice de qualification des flux de chaque réservataire impose un temps de réflexion collective pour d'une part assurer une équité de traitement des réservataires, et d'autre part intégrer les enjeux d'équilibre de peuplement et les orientations d'attributions des CIL.

➡ Un prérequis : la connaissance des besoins et attentes des réservataires (cf. état des lieux)

➡ Un niveau minimum de qualification des flux

Selon les enjeux territoriaux, les attendus et les moyens des acteurs, le niveau de qualification des flux pourra varier. A minima, cette qualification se traduit par des orientations intégrées dans les conventions précisant les grandes caractéristiques des logements attendus par les réservataires.

Socle de critères pour définir les orientations de qualification des flux :

- Localisation
- QPV/hors QPV
- Plafonds de ressources
- Typologie

⁹ Ce qui implique une mise à plat des aides apportées ouvrant droits à des contreparties en réservations (à partir des conventions de financement des opérations, des garanties d'emprunts en cours etc.).

➡ Une qualification des flux qui pourra être ajustée dans le temps

Au regard de la complexité du passage à la gestion en flux et des délais imposés pour sa mise en place, la qualification des flux peut être envisagée en plusieurs temps : une version minimale pour la première convention en posant par exemple de grandes orientations, avec la perspective d'un approfondissement ultérieur qui précisera ces orientations voire les traduira en objectifs. Il est souligné que, d'une manière générale, les exigences qualitatives complexifient la négociation entre les parties prenantes et rendent plus aléatoire l'atteinte des objectifs visés.

POINTS A APPROFONDIR

➡ Les modalités de qualification des flux

Pour garantir une équité de traitement des réservataires, mais aussi assurer la faisabilité des engagements pris par les bailleurs, il est nécessaire de préciser si la qualification des flux repose sur :

- Des orientations concernant les localisations, les typologies, les financements etc. des logements proposées (cf. supra)
- Une reprise des caractéristiques du contingent actuel en stock, avec d'éventuels ajustements.

3. PRÉCISER LES MODALITÉS DE MISE EN OEUVRE

PRINCIPES PARTAGES

➡ Le maintien d'une gestion directe à court terme

L'ensemble des réservataires souhaite maintenir le mode de gestion directe des réservations à court terme (le logement libéré est mis à disposition du réservataire qui a la charge de proposer des candidats pour la CALEOL). Le passage à une gestion déléguée (le bailleur a la charge de trouver les candidats pour le réservataire) n'est pas exclu à moyen terme, notamment pour l'État, ce qui imposera de définir les conditions à réunir ainsi qu'un calendrier de mise en œuvre.

➡ Une mise en œuvre qui s'appuie sur des outils de suivi

La gestion en flux des réservations impose la mise en place d'outils de suivi par les acteurs pour pouvoir rendre compte des réalisations et ajuster les flux dans le temps.

Socle minimum d'indicateurs de suivi :

- Nombre de mises à disposition
- Nombre d'attributions

POINTS A APPROFONDIR

➡ Les informations échangées entre le bailleur et le réservataire sur les logements mis à disposition et sur les candidats proposés

Le passage à la gestion en flux impose des changements de pratiques pour les acteurs. Les logements ne seront désormais plus connus des réservataires, comme cela était le cas dans la gestion en stock. Le bailleur devra donc transmettre au réservataire un descriptif précis des logements proposés pour leur permettre de rechercher des candidats. Ces informations peuvent résulter d'une fiche navette qui reste à constituer ou d'un extrait du RPLS (dès lors que les informations de ce fichier seront bien renseignées).

Cette évolution représente aussi l'occasion d'améliorer les échanges entre les réservataires et les bailleurs sur la précision et la fiabilité des informations transmises sur les candidats. Si ces principes sont partagés par les bailleurs et les réservataires, les dispositions pour améliorer ces échanges restent à établir.

➡ Des modalités d'orientation des logements vers les réservataires à préciser au cas par cas

Si la qualification du flux reste à approfondir, comme indiqué précédemment, les modalités techniques et opérationnelles d'orientation des logements vers les réservataires restent elles aussi à préciser. Sans être exclusifs, compte tenu des combinaisons possibles, deux scénarios contrastés se dégagent.

Deux grands types de scénarios envisagés par les bailleurs :

	Niveau de qualification	Modalités d'orientation des logements	Avantages/Inconvénients
SCÉNARIO 1	<p><u>Orientations</u> définies à partir de principes généraux :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Veiller à l'équilibre entre les réservataires ; - Intégrer les attentes de chacun des réservataires sur les caractéristiques des logements ; - Prendre en compte des orientations des politiques d'attributions. 	<p>Empirique : orientation du logement libéré vers un réservataire à partir de la connaissance du parc (équilibre de peuplement), des objectifs d'attribution (réglementaires et locaux) et des engagements pris avec les différents réservataires (réservations).</p> <p>→ Suivi en continu nécessaire pour ajuster les orientations au fil de l'eau</p>	<p>Évite de complexifier les négociations initiales pour la qualification et recherche de la meilleure adéquation potentielle en choisissant au cas par cas le réservataire.</p> <p>Complexe si le volume de logements libérés est important et si les chargés de clientèle ne sont pas « outillés » pour faire cette orientation.</p>
SCÉNARIO 2	<p><u>Objectifs précis</u> correspondant aux caractéristiques du stock initial de logements réservés, avec d'éventuels ajustements à partir des besoins exprimés par les réservataires mais sous réserve d'une validation multi-partenaire</p>	<p>Automatisée : orientation générée par un algorithme (outil adapté) permettant toutefois des ajustements à la marge.</p> <p>→ Suivi semestriel ou annuel</p>	<p>Implique une négociation initiale pour se mettre d'accord sur les objectifs,</p> <p>Une modalité d'orientation des logements qui facilite la mise en oeuvre et évite un suivi en continu.</p>

Le choix des modalités d'orientation implique d'avoir à l'esprit l'importance de la rapidité de saisie des réservataires pour conserver, voire améliorer le niveau de fluidité actuellement constaté et prévenir la vacance prolongée des logements disponibles.

➔ Un cadre de concertation pour le neuf à établir

Des pratiques partenariales sont déjà à l'œuvre pour les attributions des programmes neufs, propres à chaque bailleur et/ou réservataire. Le passage à la gestion en flux est l'occasion de les « remettre sur le métier » et d'établir un cadre partagé. Un groupe de travail partenarial dédié pourrait définir ce cadre de concertation, en veillant à laisser des marges d'adaptation locale.

4. FORMALISER LA CONVENTION

PRINCIPES PARTAGES

➔ Un format régional souhaité

Un ou des formats types de convention sont la garantie d'une simplicité et lisibilité pour l'ensemble des acteurs concernés ou intéressés. Ces formats doivent néanmoins laisser une certaine souplesse aux parties (dispositions optionnelles par exemple) pour permettre une adaptation aux différents contextes territoriaux, aux enjeux des acteurs et aux contenus des accords passés entre bailleur et réservataire.

Le format d'une convention type a fait l'objet d'un premier groupe de travail (28 mai 2021) et a permis d'identifier quelques principes, recommandations et réflexions à approfondir (cf. compte rendu en annexe du référentiel).

POINTS À APPROFONDIR

➔ Une convention type par réservataire

Certains réservataires vont proposer des « formats » types de convention intégrant différentes rubriques, en cohérence avec le cadre réglementaire. C'est le cas pour l'État et pour Action Logement. Celles-ci seront donc retenues sous réserve d'une cohérence de contenu entre les différentes conventions et avec les accords passés avec les bailleurs. Dans un objectif de facilitation et de lisibilité pour les acteurs, une convention type pour les collectivités et leurs groupements pourrait être proposée.

➔ Des modalités d'actualisation et de suivi à préciser

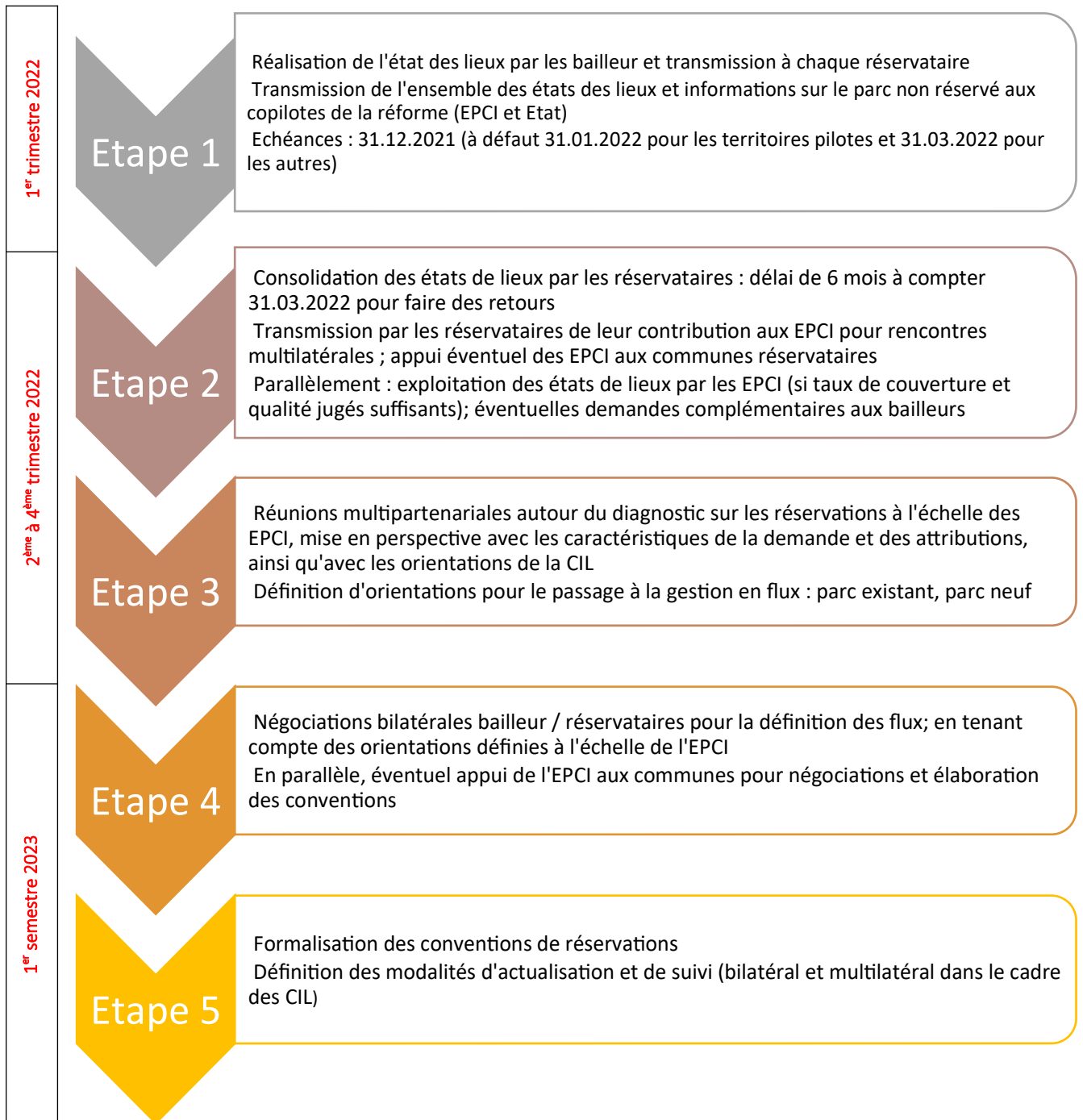
Ces modalités sont à préciser pour l'établissement des conventions. Celles-ci relèvent avant tout d'échanges et de négociations bilatérales mais des temps d'échanges multilatéraux sont néanmoins à prévoir, tout comme pour la définition initiale des flux.

▪ LA DÉMARCHE DE PASSAGE A LA GESTION EN FLUX

PRINCIPES PARTAGES

➡ **Des étapes pour la mise en œuvre**

Afin d’avoir à l’esprit les échéances réglementaires, les étapes sont indiquées avec leur calendrier (sachant que les étapes 2, 3 et 4 peuvent se chevaucher).



La loi Elan a rendu obligatoire¹⁰ la cotation de la demande pour les EPCI tenus de mettre en place une Conférence Intercommunale du Logement (CIL)¹¹. Celle-ci doit être en place au plus tard le 31 décembre 2023 (report inscrit dans la loi 3DS). La cotation s'applique de façon uniforme (dans son principe et ses modalités) à toutes les demandes de logement social sur le territoire de l'EPCI concerné ; les demandes de mutation pouvant faire l'objet d'une cotation spécifique. Elle est élaborée, sous la responsabilité de l'EPCI, dans le cadre du Plan Partenarial de Gestion de la Demande et d'Information des Demandeurs. Celui-ci précise le système de cotation en indiquant : les critères choisis et leurs pondérations ; les cas dans lesquels le refus d'un logement a des effets sur la cotation et la nature de ces effets ; les modalités de mise en œuvre et les modalités périodiques d'évaluation du système ; les modalités et le contenu de l'information due au public et au demandeur (notamment pour apprécier le positionnement relatif de sa demande par rapport aux autres demandes, ainsi que le délai d'attente moyen). La cotation constitue une aide à la décision, au stade de la désignation et de l'attribution des logements, participant à la mise en œuvre des objectifs concernant l'accès au logement des personnes modestes et défavorisées et la mixité sociale. En cela, elle doit être compatible avec les orientations adoptées par la CIL, en particulier avec les objectifs d'attribution réglementaires. La cotation peut être réalisée dans le Système National d'Enregistrement (SNE), dans un système particulier de traitement automatisé (SPTA) ou d'un système particulier mis en place par l'EPCI¹².

■ LE CONTEXTE RÉGIONAL POUR LA MISE EN PLACE DE LA COTATION DE LA DEMANDE

- Un référentiel régional établi en 2015 concernant la gestion de la demande et qui a établi un ensemble de recommandations pour répondre à trois grands principes :
 - Partager voire mutualiser la charge de l'enregistrement de la demande ;
 - Prioriser la qualité des informations du formulaire de la demande pour construire une proposition de logement sur une situation actualisée et fiable ;
 - Simplifier le dossier unique, les pièces n'étant demandées qu'au moment du rapprochement de l'offre et de la demande.
- Une gestion actuelle de la demande dans le SNE :
 - Les fichiers spécifiques gérés par une collectivité sont l'exception et on ne recense aucun fichier partagé ;
 - La mise en place de la cotation impose le choix de l'outil de gestion dès début 2021 :
 - Soit le module de cotation du SNE (en cours de développement sur la base du nouveau Cerfa (V4) de la demande en 2021 avec le Numéro unique national) ;
 - Soit un outil spécifique développé à l'échelle de l'EPCI ou un outil associé à un système particulier de traitement automatisé (fichier partagé). Le choix de tout autre système que le module du SNE impliquera un contrôle de légalité par l'État pour s'assurer notamment de l'absence de critères discriminants.
- Le déploiement par Action Logement Service de la plateforme AL'In, accessible pour les salariés des entreprises cotisantes, qui comprend un scoring spécifique (prenant en compte des critères propres à Action Logement et aux entreprises), mais qui intégrera la cotation de chaque territoire lorsque celle-ci sera définie.

¹⁰ Article loi ELAN : art. 111 / CCH : L.441-2-8. Elle devient obligatoire, pour les EPCI concernés, à compter du 1er septembre 2021 (décret : art. 2).

¹¹ EPCI tenus de se doter d'un Plan local de l'habitat (PLH) ou ayant la compétence habitat et au moins un Quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV).

¹² Dans ces deux derniers cas, la cotation est communiquée au SNE (ce qui demande de prévoir l'interfaçage) qui indiquera par ailleurs le positionnement de sa demande avec l'indication des cotations : la plus élevée, la médiane et la moins élevée, ainsi que le délai moyen pour un type de demande similaire

■ LES ENJEUX PARTAGÉS

- Améliorer la transparence et la lisibilité de la gestion de la demande de logement social pour les demandeurs
- Intégrer les priorités réglementaires et les priorités locales
- Faciliter l'accès au logement social des plus fragiles sans exclure les publics porteurs de mixité sociale
- Ne pas alourdir le processus d'attributions pour les professionnels et ne pas remettre en cause le pouvoir de décision de la CALEOL
- Privilégier une approche pragmatique et partenariale dans la durée
- Favoriser le nouveau rôle confié à la CALEOL en faveur de la mobilité des locataires en place

■ LES POINTS CLÉS POUR LA MISE EN PLACE DE LA COTATION

1. PRÉCISER LES ENJEUX ET LE SENS DE LA COTATION
2. ÉTABLIR LA GRILLE DE COTATION : CRITÈRES ET PONDÉRATIONS
3. DÉFINIR LES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE
4. METTRE EN PLACE L'INFORMATION DU DEMANDEUR
5. PRÉPARER LE SUIVI ET L'ÉVALUATION

1. PRÉCISER LES ENJEUX ET LE SENS DE LA COTATION

PRINCIPES PARTAGÉS

➡ La sensibilisation et la mobilisation des collectivités : communes et groupements (EPCI)

Il s'agit de les informer, de les aider à préciser leurs priorités et favoriser la mobilisation de leurs services.

- Une information qui implique d'abord une compréhension du cadre dans lequel s'inscrit la mise en place de la cotation :
 - Les grands principes de la réforme de la gestion de la demande et des attributions (compte tenu de la complexité de cette réforme et du renouvellement d'une partie des élus) ;
 - Le processus d'attribution et ce qui se joue au stade du rapprochement offre – demande, qu'il soit effectué par le bailleur ou par le réservataire ;
 - Le fonctionnement et le rôle de la CALEOL.
- Le recours à des exemples de bonnes pratiques pour éclairer ce qu'est et ce qu'implique la cotation : définition de critères et pondérations ; modalités d'usage en tant qu'aide à la décision au stade de la désignation et de l'attribution en CALEOL.
- La mise en place de démarches collaboratives associant toutes les parties prenantes, en particulier les communes.

L'EPCI est le pilote de la sensibilisation des élus. Celle-ci prend appui sur le document de la DHUP (4 pages sur la cotation), sur les outils déployés au niveau régional : référentiel, vidéos et retours d'expériences (sites pilotes).

➡ L'enjeu de la connaissance de la situation du logement social dans chaque territoire

- Un socle minimum d'informations sur :
 - La demande : degré de tension et spécificités locales ;
 - Les attributions : décalages demandes / attributions (mesure des écarts) et situation par rapport aux objectifs réglementaires.
- Des compléments à envisager sur :
 - La structure de l'offre pour apprécier les déséquilibres au regard des typologies offertes et de l'accessibilité financière des logements notamment hors QPV ;
 - L'occupation sociale du patrimoine pour apprécier le degré de fragilité et la capacité d'accueil des résidences (qui peut désormais être connu avec l'outil du GIP SNE) ;
 - Les modalités d'enregistrement et d'instruction de la demande pour apprécier les enjeux de fiabilisation des données déclaratives du demandeur ; les modalités de labellisation des publics prioritaires et hiérarchisation éventuelle.

Les éléments de connaissance existants sur les territoires doivent être mobilisés : diagnostics réalisés à l'occasion de l'élaboration des PLH, du PPGDID ; documents réglementaires pour la politique d'attribution, bilans d'attributions, etc. À défaut, des exploitations de données peuvent être réalisées à partir des bases de données nationales :

- Portail cartographique de l'occupation du parc social du GIP SNE (convention à signer avec GIP SNE et ARHlm) ;
- Fichier SNE sur la demande et les attributions (exploitation directe par l'EPCI ou par l'intermédiaire de la DREAL).

POINTS À APPROFONDIR

➔ Le recueil d'éléments de diagnostic complémentaires sur :

- La fiabilité des informations déclaratives du fichier de la demande de logement : test sur un échantillon de demande et/ou point de vue des bailleurs à partir de leur pratique.

2. ÉTABLIR LA GRILLE DE COTATION

Les modalités de travail sur les critères de cotation dépendent de l'usage ou non du SNE : dans le premier cas, il s'agit donc de choisir les critères parmi une liste prédéfinie (avec possibilité d'ajouter quelques critères locaux) et de déterminer leur pondération ; dans le second cas, les critères et leurs pondérations sont fixés librement, mais dans tous les cas soumis au contrôle initial de légalité par la préfecture afin de s'assurer qu'ils ne sont pas discriminants.

PRINCIPES PARTAGES

➔ Une réflexion sur les critères de cotation en raisonnant par « blocs », tels que proposés dans le SNE : critères obligatoires, facultatifs, locaux

La réflexion par bloc de critères vise à faciliter le travail d'élaboration et la compréhension de la grille de cotation. Elle permet de clarifier les priorités des acteurs sur chacun des blocs.

➔ Une grille de critères prenant en compte la diversité de la demande mais des spécificités du module cotation du SNE à prendre en considération

Il est important d'être attentif à ce que le choix des critères et leurs pondérations ne génèrent pas un ordonnancement qui oriente vers un même et unique type de profil, mais privilégier une cotation reflétant la diversité de la demande. Le module cotation du SNE fixe des critères obligatoires (correspondant aux DALO, publics prioritaires et 1^{er} quartile), propose une liste de critères facultatifs et limite le nombre de critères locaux.

➔ Une cotation spécifique pour les mutations

Au regard de l'enjeu de la mobilité et de la mise en place des CALEOL (dans sa mission d'examen triennal de l'occupation des logements), des critères ou pondérations spécifiques pour les demandes de mutation sont à intégrer dans le système de cotation.

➔ La prise en compte des refus

- La prise en compte ou non des refus dans la cotation relève du choix des EPCI et de leurs partenaires, sachant que ce critère nécessite :
- Une définition partagée des refus impactant la cotation : en référence à une doctrine partagée ou dans le cadre d'une commission spécifique ;
 - Une activation manuelle de la décote dans le SNE.

Si les acteurs du logement partagent tacitement une appréciation commune des refus, cette caractérisation doit aussi être compréhensible et cohérente pour le demandeur.

- Un principe : un refus entraîne un malus (perte de points) ;
- Mais des spécificités à prendre en compte : les refus des candidats DALO entraînent déjà la perte de la qualité de demandeur prioritaire et donc des points liés à ce critère ; sur la plateforme AL'In, le refus après attribution est pénalisé dans la mesure où le positionnement du demandeur se fait dans le cadre de la location voulue ;
- Un process à acter entre bailleur et réservataire : informé du refus, le bailleur indique le motif énoncé par le demandeur au réservataire qui peut alors apprécier la situation (notamment au regard du nombre précédent de refus) et valider la décote le cas échéant.

POINTS À APPROFONDIR

➡ La définition des situations où la cotation n'est pas prise en compte ou appliquée différemment

Selon les contextes et les événements, les acteurs peuvent être amenés à décider de traiter certaines demandes sans prendre en compte la cotation ou bien après certains « filtres ». Ces situations gagneraient à être précisées :

- Situations d'urgence dont relogements (ex : arrêtés de péril) ;
- Secteurs particuliers : QPV ou résidences fragiles, etc.

3. DÉFINIR LES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE

PRINCIPES PARTAGES

➡ Un outil d'aide à la décision au stade de la désignation et de l'attribution

À l'étape de la désignation des candidats pour la CALEOL, le bailleur ou le réservataire mobilise la cotation comme aide à la décision tout en tenant compte d'éventuelles priorités et/ou contraintes qui lui sont propres :

- Tous les réservataires : Les demandes DALO, situation d'urgence ou situations signalées par la préfecture correspondant à des publics cibles de l'État restent priorisées. Pour les DALO, le critère principal d'ordonnement est l'ancienneté du dossier DALO puis l'ancienneté de la demande. Pour l'État, dans certains cas, une astreinte (qui peut parfois aussi se traduire par un recours indemnitaire déposé par le demandeur) peut conduire à prioriser une demande.
- ALS : Les demandeurs sur la plateforme AL'In font l'objet d'un scoring calculé à l'aide de différents critères mobilisés par les entreprises. Cette plateforme est paramétrée pour pouvoir intégrer la grille de cotation définie par l'EPCI.
- Collectivités : La pression des relogements liés au renouvellement urbain peut être considérée comme un critère de priorité, mais ceux-ci seront traités en dehors de la gestion en flux et en dehors de la cotation.
- Bailleurs : Selon l'occupation des résidences et leur équilibre de peuplement, et selon les orientations d'attributions définies par la CIA, le bailleur peut être amené à faire une présélection de candidats avant de prendre en compte la cotation.

Au stade de l'attribution, les dossiers sont présentés selon l'ordonnement résultant de leur cotation (a minima en mentionnant les points du demandeur), sachant que la CALEOL reste souveraine dans ses choix de suivre ou non cet ordonnement.

➡ Un usage de la cotation impliquant une fiabilisation de la demande (Cerfa)

La fiabilisation de la demande est un enjeu essentiel de la mise en œuvre de la cotation. Elle renvoie à l'information du demandeur et à son accompagnement (cf. ci-après), mais pose aussi la question des pièces justificatives attendues aux différentes étapes du processus d'attribution. L'instruction des dossiers doit pouvoir s'appuyer sur des données fiables.

➡ La mise en place d'interfaces techniques entre les différents « systèmes » des acteurs

Les interfaces entre les différents outils de gestion sont nécessaires :

- Entre le SNE et les systèmes de gestion des bailleurs ainsi que SYPLO ;
- Entre le SNE et la plateforme AI'n (pour les demandeurs ALS).

➡ Un enjeu de qualification du parc pour compléter l'outillage des acteurs des attributions

Si la cotation de la demande est un outil au service d'une politique d'attribution plus lisible et équitable, la qualification du parc (niveau de fragilité des résidences ou capacité d'accueil...) est, elle aussi, nécessaire pour des attributions cohérentes avec les enjeux et orientations de peuplement.

POINTS A APPROFONDIR

➡ La fiabilisation des informations

Le référentiel régional de 2015 précise des engagements concernant l'instruction de la demande et la composition du dossier unique (pièces justificatives à fournir uniquement sur demande) dont il convient de s'assurer qu'il permet une fiabilisation des informations pour la cotation de la demande. Le guide régional et la charte sont ainsi à revoir en précisant l'information à fournir aux demandeurs par les guichets d'accueil.

ÉLÉMENTS À NÉGOCIER

➡ Des règles d'usage de la cotation en tant qu'outil d'aide à la décision

Selon les contextes et l'avancée des politiques intercommunales, des règles d'usage de la cotation peuvent être précisées : moment où elle est mobilisée ? À quelles conditions ? Motifs de non-prise en compte de l'ordonnancement des demandes cotées, etc.

4. METTRE EN PLACE L'INFORMATION DU DEMANDEUR

PRINCIPES PARTAGES

➡ Une information et une communication pédagogique

Une attention doit être portée à l'information donnée au demandeur qui saisit sa demande sans assistance sur le portail grand public ainsi qu'au professionnel chargé de l'accompagner. Cette information porte sur :

- Le contexte local
 - La tension de la demande : niveau de pression (ratio du nombre de demandes sur nombre d'attributions) ; temps moyen pour une attribution en fonction de la typologie et localisation des logements ;
 - Les caractéristiques de l'offre sur le territoire (et ses limites) ;
 - La priorisation de certaines situations d'urgence (ex. à Marseille, les relogés de la rue d'Aubagne) ;
- Le processus d'attribution et la place de la cotation
 - Les différents éléments pris en compte lors du rapprochement offre / demande ;
 - La place de la cotation et sa prise en compte par la CALEOL.
- Le dispositif de cotation
 - Les critères de cotation et leurs pondérations ;
 - Le positionnement de sa demande indiqué dans le SNE.

➡ Une information qui contribue à la fiabilisation de sa demande (Cerfa)

Cette information peut être apportée par différents « supports » :

- Le SNE : attente d'un outil qui aide le demandeur à faire une « saisie responsable » de la demande, à la fois par l'information apportée (infobulles ou dispositifs similaires) et par des champs bloquants qui soient effectifs (exemple des ressources) ;
- Des acteurs formés et responsabilisés pour accompagner au mieux le demandeur dans la saisie de sa demande et l'informer des conséquences de données erronées ;
- Des Services d'Information et d'Accueil du Demandeur (SIAD) prévoyant des moyens pour accompagner les demandeurs dans leurs démarches, en particulier les plus fragiles et ceux qui ne maîtrisent pas ou peu le numérique.

5. LE SUIVI ET L'ÉVALUATION DE LA COTATION

PRINCIPES PARTAGES

➡ Un suivi/évaluation défini et organisé au moment de la mise en place de la cotation

- Des tableaux de bord (trimestriels ?) avec des indicateurs permettant de mesurer l'impact sur les attributions :
 - Cotation de la demande / cotation des attributaires
 - Profils des demandes les plus cotées
 - Analyse régulière des demandes les plus cotées sans proposition
- Une organisation pour suivre et ajuster la mise en œuvre :
 - Groupe de travail CIL
 - Instance pour analyser, voire traiter les demandes les plus cotées
 - Information/formation des acteurs des attributions (dont élus)
 - Évaluation (au bout d'1 an ?) pour apprécier les effets du dispositif sur les pratiques et les attributions, voire ajuster la grille de cotation (coefficients de pondération ...)
- Des modalités d'articulation de la cotation, intégrée à la politique de gestion de la demande et des attributions, avec la politique de l'offre
Au regard de l'analyse des résultats de la cotation : identification des types d'offre à privilégier dans la programmation de l'offre neuve ; politique d'adaptation de l'offre existante notamment en termes de loyers pour mieux répondre aux demandes les plus cotées...

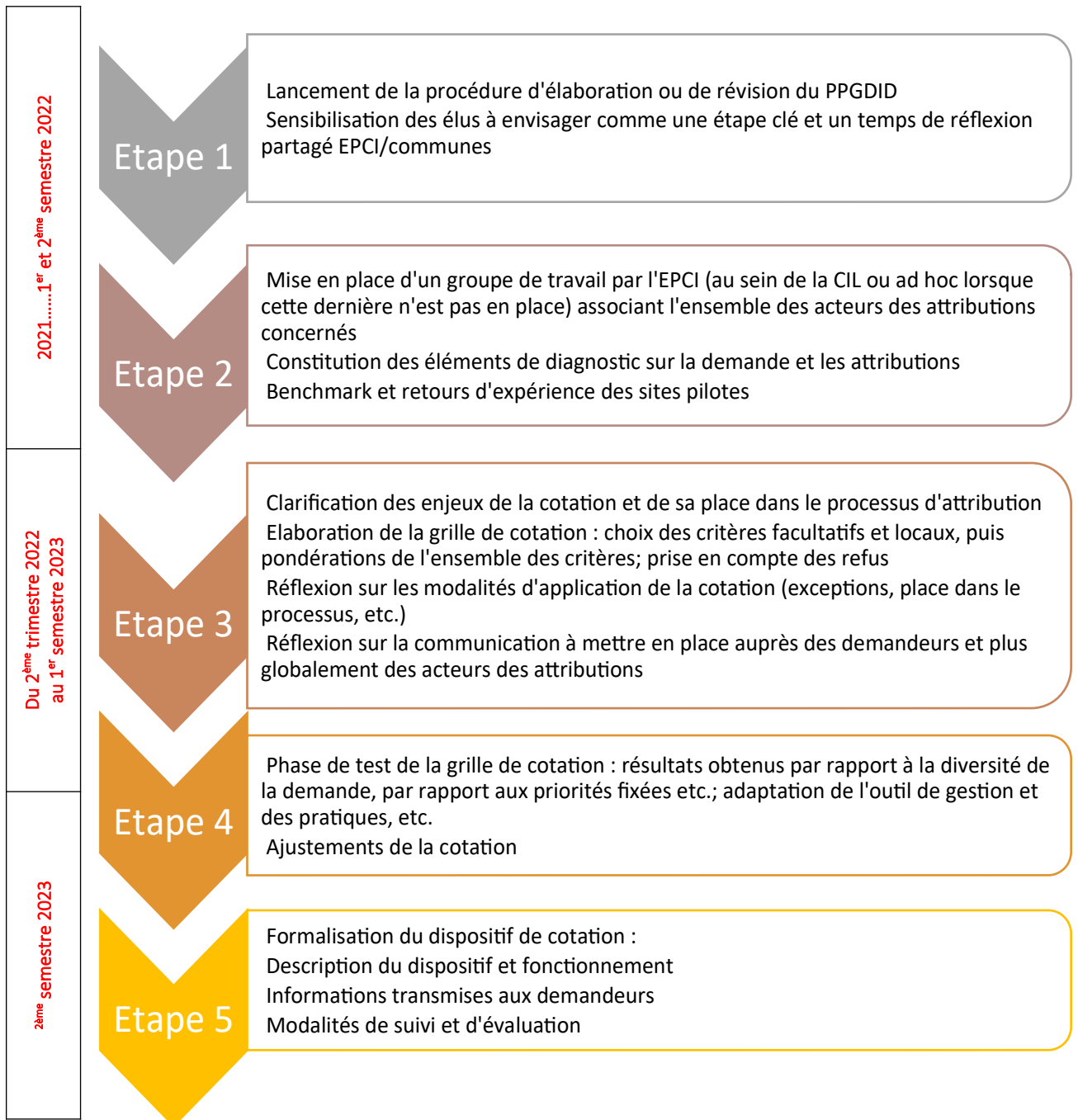
Plus largement, l'évaluation annuelle de la cotation doit permettre d'apprécier les impacts du dispositif et de sa mise en œuvre en matière d'accès des publics prioritaires et de mixité sociale.

▪ LA DÉMARCHE POUR LA COTATION

PRINCIPES PARTAGÉS

➡ Des étapes pour la mise en œuvre pilotée par l’EPCI

Le respect du calendrier proposé est dépendant de la mise en place du module « cotation » du SNE et des développements subséquents nécessaires pour les bailleurs (interfaces).



La loi Elan a rendu obligatoire¹³ la création d'une commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements (CALEOL) dans chaque organisme d'habitation à loyer modéré. Dans les zones géographiques¹⁴ se caractérisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logement¹⁵, la CALEOL a pour nouvelle fonction d'examiner certaines situations de locataires : sur-occupation ; sous-occupation ; occupation d'un logement adapté sans présenter de handicap ; situation de handicap ou de perte d'autonomie nécessitant l'attribution d'un logement adapté, ou enfin de dépassement du plafond de ressources applicable au logement.

Au regard des situations présentées, la CALEOL formule un avis et définit les caractéristiques d'un logement adapté aux besoins du locataire, ou conseille l'accession sociale dans le cadre du parcours résidentiel. Sur la base de cet avis, le bailleur procède alors avec le locataire à un examen de sa situation et des possibilités d'évolution de son parcours résidentiel. L'examen n'entraîne la perte du droit au maintien dans les lieux que pour certaines situations : sous-occupation ; occupation d'un logement adapté sans situation de handicap ; dépassement important du plafond de ressources (ressources au-delà de 150 % du plafond de ressources PLS pendant deux années consécutives) ; les locataires de 65 ans et plus, ayant un handicap ou une personne à charge handicapée, ou habitant un QPV ou une ancienne ZUS n'étant pas concernés.

■ LE CONTEXTE RÉGIONAL POUR LA CALEOL

- Des territoires concernés ;
- Encore peu d'organismes ayant mis en place cette nouvelle fonction : certains sont engagés dans une phase de repérage des situations avec leur progiciel de gestion qui permet de croiser les différents critères associés aux catégories ; d'autres n'ont pas démarré sachant que leur outil de gestion doit être adapté par leur éditeur pour pouvoir réaliser cet exercice ;
- Un système d'information qui ne permet pas toujours de recenser les logements adaptés dans le parc (logements PMR et logements adaptés au vieillissement) ou d'autres informations sur les logements (ex. faux types).

■ LES ENJEUX PARTAGÉS

- Optimiser l'occupation du parc locatif social existant
- Fluidifier le parc social pour améliorer l'accès au logement social
- Améliorer l'adéquation aux besoins des locataires concernés
- Ne pas alourdir le fonctionnement des CALEOL et démobiliser les membres de la CALEOL

■ LES POINTS CLÉS POUR LA MISE EN PLACE DE LA CALEOL

1. REPÉRER LES SITUATIONS CONCERNÉES
LE PÉRIMÈTRE
LA DÉFINITION DES CATÉGORIES
LES INFORMATIONS
2. EXAMINER ET TRAITER LES SITUATIONS
3. TRANSMETTRE L'AVIS AUX DEMANDEURS
4. PRÉCISER LES MODALITÉS OPÉRATIONNELLES

¹³ La CALEOL est la nouvelle dénomination de la CAL dont les missions, en secteur « tendu », ont été étendues (Article L. 442-2 du CCH) : il est créé dans chaque organisme d'habitations à loyer modéré, une commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements.

¹⁴ Définies par décret en Conseil d'État.

¹⁵ Zones A, Abis et B1.

1. REPÉRER LES SITUATIONS D'OCCUPATION EXAMINÉES EN CALEOL

PRINCIPES PARTAGÉS

➡ Une fonction à limiter aux secteurs tendus à court terme

Au regard du volume de situations à traiter et des réformes en cours, la mise en œuvre de cette nouvelle fonction de la CALEOL est à limiter, dans un premier temps, aux secteurs réglementairement concernés : les secteurs tendus. L'extension de l'examen des situations à d'autres territoires pour tout ou certaines catégories de logements « en tension » (comme pour les logements adaptés ou les pavillons...) pourra néanmoins être envisagée dans un second temps, une fois le stock initial de situations réglementaires traité et en fonction de l'intérêt déterminé par le bailleur et les membres de la CALEOL.

➡ Des catégories visées par la CALEOL à préciser mais une référence aux définitions réglementaires dans un premier temps

La loi indique les catégories concernées par l'examen triennal de l'occupation et précise leurs définitions réglementaires. Pour autant, ces dernières peuvent s'avérer trop limitatives (m² pour la sur-occupation), restrictives (une pièce supplémentaire pour la sous-occupation) ou floues (logement adapté, handicap). De ce constat, il ressort l'intérêt de mobiliser des compléments d'information, sans pour autant être systématique compte tenu :

- Des effets sur le volume : des compléments d'information peuvent augmenter le volume des situations à traiter pour la sur-occupation et, à l'inverse, le réduire pour la sous-occupation ;
- De la possibilité de collecter l'information (ex logements adaptés).

REPÉRAGE			PRIORISATION
	Minimum	Compléments possibles	
Sur-occupation	Situations de sur-occupation en référence aux 9 m ² / personne	Situations de sur-occupation en fonction du nombre de pièces en distinguant les situations accentuées	Priorisation des situations de sur-occupation par rapport à la surface, puis les situations les plus accentuées concernant la typologie
Sous-occupation	Définition réglementaire : une pièce en plus ¹⁶	Informations sur les faux types (lorsque les logements n'ont pas été déclassés) ; les surfaces, en ayant une surface de référence par type de logement (qui reste à déterminer) ; Prise en compte des personnes qui ne sont pas considérées comme rattachées au ménage titulaire du bail	Priorisation des situations accentuées et qui peuvent être croisées avec d'autres éléments : dépassement de plafonds ; ménages > 65 ans

¹⁶ Nombre de pièces habitables supérieur de plus d'un au nombre de personnes qui y ont effectivement leur résidence principale (hors cuisine et pièce utilisée pour l'exercice d'une fonction publique élective ou d'une profession et indispensable à l'exercice de cette fonction ou profession) (article L621-2 du CCH).

➡ **Un traitement en CALEOL des situations de mobilité contrainte hormis les dépassements de plafonds (>150% des plafonds de ressources PLS)**

Depuis la loi MOLLE, le droit au maintien dans les lieux peut être remis en cause pour certaines situations¹⁷. Elles seront aussi examinées en CALEOL. Seules les situations des ménages en dépassement de plafonds de ressources impliquant une perte du droit au maintien dans les lieux ne feront pas l'objet d'un examen en CALEOL, leur traitement étant du ressort des services du bailleur.

➡ **Une caractérisation de la situation et du ménage comme pour l'attribution**

Dans l'objectif d'un examen et d'un traitement de la situation, le repérage vise à qualifier la situation et à recueillir des informations sur le ménage concerné, comme pour une attribution « classique » :

- Catégorie(s) de la CALEOL ; précisions sur la situation
- Caractéristiques du ménage : profil, revenus, etc.
- Situation par rapport au logement : ancienneté, demande de mutation.

Une attention doit être portée au respect des règles du RGPD.

POINTS À APPROFONDIR

REPÉRAGE			PRIORISATION
Minimum	Compléments possibles		
Logement adapté	Catégorie 3 du RPLS ¹⁸	Indications concernant l'accessibilité de l'immeuble, et son environnement, dans lequel le logement est situé ainsi que les aménagements spécifiques au handicap concerné ¹⁹	Priorisation de la catégorie 3 du RPLS et apporter dans un second temps des précisions sur l'accessibilité de l'immeuble (accès au hall et ascenseur compatible avec fauteuil) L'accessibilité des espaces publics relève de la compétence « transports » des EPCI
Personne ayant un handicap	Définition régionale à arrêter ²⁰	Informations du locataire suite à l'avis de la CALEOL	
Dépassement de plafonds	Niveau de dépassement minimum à fixer : 1 ^{er} € / SLS, différents %...	Établir des paliers entre le 1 ^{er} € et les 150 % des plafonds de ressources du PLS à différencier selon le type de financement du logement	Priorisation en fonction du niveau de dépassement

17 Trois des catégories à traiter par la CALEOL donnaient déjà lieu à une réglementation avec la possibilité d'une déchéance du droit au maintien dans les lieux pour certaines situations et dans certains contextes de marché :

- La sous-occupation (une pièce en plus du nombre de personnes depuis la loi Egalité Citoyenneté)
- L'occupation d'un logement adapté alors que le locataire ou une personne à charge dans le logement ne présente plus ou pas de handicap ;
- Le dépassement de plus de 150% des plafonds PLS pendant deux années consécutives.

Certains ménages ne sont toutefois pas concernés : personne de plus de 65 ans ; personne avec handicap ou personne à charge présentant un handicap (au sens de l'article L. 114 du code de l'action sociale et des familles) ; personne avec perte d'autonomie (physique ou psychique) ; localisation en QPV (pour ceux entrés dans leur logement à compter du 1^{er} janvier 2015 ou ancienne ZUS entrés dans leur logement au plus tard le 31 décembre 2014).

18 Le RPLS indique trois catégories possibles pour les logements : logements non accessibles aux personnes à mobilité réduite (non accessibles aux utilisateurs de fauteuils) ; logements accessibles, mais non adaptés aux personnes à mobilité réduite (logements accessibles, mais n'ayant pas fait l'objet d'adaptation) ; logements accessibles et adaptés aux personnes à mobilité réduite.

19 L'absence d'information dans le fichier de gestion ou l'incomplétude des informations peut conduire à réaliser préalablement un état des lieux ou à solliciter un retour d'information du locataire suite à l'avis de la CALEOL.

20 La définition du handicap renvoie à la définition de l'article L.114 du code de l'action sociale et des familles. Définition elle-même assez large : « Constitue un handicap, au sens de la présente loi, toute limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant. »

➡ **Un état des lieux de la capacité du parc à répondre aux différentes situations à traiter**

L'examen des situations d'occupation des logements vise à favoriser la fluidité dans le parc social et à rechercher une meilleure adéquation du logement aux besoins des ménages. Elle présuppose d'apprécier la capacité à apporter des réponses au traitement des différentes situations en ayant une connaissance des potentialités et contraintes du parc : logements adaptés, rotation des petits logements et des grands logements (pour la sous et sur-occupation), etc.

➡ **Un lien à établir avec les documents réglementaires de la politique d'attribution du territoire**

Des orientations concernant les mutations peuvent être définies dans le cadre des PPGDID ou des CIA, notamment en termes de priorisation. Celles-ci qui doivent être prise en compte par les acteurs pour la mise en place des CALEOL.

2. EXAMINER ET TRAITER LES SITUATIONS

PRINCIPES PARTAGES

➡ **Un ordonnancement des situations relevant des catégories ciblées lorsque cela est nécessaire**

Les catégories ciblées concernent des volumes importants de situations à repérer et à examiner en CALEOL, particulièrement pour la première phase de mise en place. Cette évolution représente une nouvelle mission et une augmentation de la charge de travail tant pour les services de gestion locative que pour les membres de la commission. Pour « absorber » cette charge, il est utile d'envisager d'ordonnancer l'examen des situations dans le temps selon différentes modalités qui sont à définir et valider par la CALEOL.

➡ **Des modalités d'examen propres à chaque bailleur et adaptables dans le temps**

Les modalités d'examen des situations déjà en place ou envisagées varient selon les bailleurs, en fonction des organisations internes, du volume de situations à traiter et des perspectives de traitement de ces dernières. L'ordonnancement des situations peut ainsi être envisagé soit en amont des CALEOL, sans pour autant remettre en cause l'objectif de traitement de l'ensemble des situations concernées à terme, soit après le passage en CALEOL de l'ensemble des situations dans la perspective du traitement des situations. Ces modalités peuvent évoluer dans le temps en fonction de l'évaluation du fonctionnement. Dans tous les cas, l'organisation de la CALEOL pose la question de la disponibilité des membres bénévoles de la CALEOL et des professionnels de l'organisme (cf. plus loin).

➡ **Des principes clarifiés et partagés avec les membres de la CALEOL**

En cohérence avec cette nouvelle responsabilité confiée aux membres de la CALEOL, les modalités d'examen et notamment de priorisation des situations sont à préciser avec ces derniers.

➡ **Des informations à apporter aux membres de la CALEOL pour l'examen des situations**

Parce que toutes les données et observations ayant servi à l'examen des situations par le bailleur n'ont pas à être transmises aux membres de la CALEOL, la réalisation d'un tableau de bord spécifique est recommandée.

POINTS A APPROFONDIR

➔ Recommandations pour les critères d'ordonnement des situations

Modalités d'ordonnement de situations	
-	<u>Selon les spécificités et la prégnance des situations :</u>
-	Relevant d'un cumul de catégories
-	Relevant de situations accentuées dans les catégories particulières : ex sous-occupation et sur-occupation accentuées
-	Situation de fragilité économique ou sociale : ménages avec des taux d'effort élevés ; ménages reconnus DALO ou publics prioritaires (CCH)
-	Situations les plus anciennes
-	<u>Selon les possibilités d'apporter à court et moyen termes une réponse en fonction :</u>
-	De la proactivité du ménage : croisement avec les demandes de mutation, les demandes d'adaptation de logement, etc.
-	Des potentialités de l'offre : possibilités de réponse aux situations (ex. offre de logements adaptés, petits ou grands logements disponibles) et de la gestion locative (dispositif d'échange de logement type bourse au logement)

3. TRANSMETTRE L'AVIS AUX DEMANDEURS

PRINCIPES PARTAGES

➔ Une information systématique des occupants relevant d'une des catégories de la CALEOL

La loi indique que la CALEOL, « le cas échéant, formule un avis sur les offres de relogement... Cet avis est notifié aux locataires concernés ». Si dans tous les cas une information est à donner à l'occasion de cette notification, il peut être pertinent, en fonction des modalités d'organisation de la CALEOL, d'avoir un contact préalable avec les locataires repérés de façon à actualiser leur demande et à mieux cerner leurs souhaits, notamment dès lors qu'ils ont déposé une demande de mutation.

➔ Une distinction des situations selon qu'elles relèvent ou pas d'une mobilité contrainte

Si le repérage permet d'identifier toutes les catégories de situations concernées par la CALEOL, y compris celles qui relèvent d'une mobilité contrainte, les courriers adressés aux ménages doivent être adaptés à chaque cas. Différentes modalités sont possibles : deux courriers distincts ou un paragraphe du courrier (cf. ci-après) apportant des précisions par rapport au droit au maintien dans les lieux.

➔ L'intérêt d'une prise de contact directe avec certains ménages

Les catégories de la CALEOL recouvrent une diversité de situations de logement, mais aussi de ménages. Certains méritent un traitement particulier pour la transmission de l'avis au regard de : l'urgence de la situation (exemple d'une situation de sur-occupation avérée, de la fragilité du ménage (exemple de ménages avec handicap, avec problèmes économiques, etc.)), des attentes du ménage (exemple de demandes de mutation anciennes).

POINTS À APPROFONDIR

➔ Recommandations pour une prise de contact directe

Si le courrier représente un mode de transmission des avis, il peut être une source d'inquiétude pour certains types de ménages, en particulier les personnes âgées mais pas seulement. Aussi est-il nécessaire de déterminer les types de situations ou profils de ménages pouvant être concernés par une prise de contact directe suite à la CALEOL.

➔ Des modèles de courriers

Différents modèles de courriers informant les occupants de l'examen de leur situation en CALEOL, adaptés aux différentes situations, pourraient être proposés. Ceux-ci doivent rappeler que l'examen vise à rechercher, le cas échéant, un logement plus adapté à leur situation. Ces modèles impliquent notamment de préciser dans quels cas il est fait référence au droit au maintien dans les lieux et avec quelle formulation. Dans tous les cas, il importe d'être en cohérence avec la capacité des bailleurs à traiter les situations, notamment dans le cas des mobilités contraintes.

4. PRÉCISER LES MODALITÉS OPÉRATIONNELLES

CE QUI EST PARTAGE

➔ Une mise en œuvre de cette nouvelle fonction en procédant de façon pragmatique et par étape

Tout en étant d'application immédiate, cette nouvelle fonction implique d'avoir une ambition réaliste et de procéder par étape.

➔ Une organisation à déterminer par chaque bailleur en accord avec les membres de la CALEOL

Selon les organisations internes et le volume de situations à traiter, celles-ci peuvent être examinées progressivement dans le cadre des CALEOL attribuant les logements (un temps réservé après les attributions) ou dans le cadre de CALEOL dédiées. Dans tous les cas, le choix d'un mode d'organisation pour traiter cette tâche nouvelle vise à éviter d'alourdir le fonctionnement des commissions. Il peut aussi être amené à évoluer sur la base d'un retour d'expérience. Quel que soit le mode d'organisation choisi, la composition des CALEOL reste toutefois la même.

➔ La mise en place d'un reporting pour le traitement des situations

Cette nouvelle fonction de la commission implique de mettre en place un suivi des situations examinées : contacts, propositions et attributions réalisés suite au passage en CALEOL. Ce reporting, qui peut être facilité lorsque l'outil de gestion a intégré cette fonctionnalité, permet de faire un retour aux membres de la CALEOL qui peuvent ainsi apprécier les effets de leurs recommandations et l'efficacité de leur investissement dans cette nouvelle fonction.

➔ Des partenariats à développer pour rechercher des solutions de logements adaptées

La recherche d'un partenariat est particulièrement pertinente s'agissant des situations de Handicap (Handitoit-Provence...) et de vieillissement (Carsat sud-est).

CE QUI RESTE A APPROFONDIR

➔ La mobilisation des professionnels du bailleur en contact avec le locataire à l'issue de son passage en CALEOL

Il est nécessaire de prévoir la mise en place d'un mode opératoire pour une réponse harmonisée des équipes de gestion du bailleur aux questions des locataires. Plus largement, prévoir une information de l'ensemble des professionnels du SIAD amenés à être en contact avec des locataires concernés par la CALEOL dont ceux ayant déposé une demande de mutation.

➔ La mobilisation des réservataires pour la mobilisation d'une offre adaptée

Le traitement des situations relevant des catégories de la CALEOL implique de pouvoir mobiliser une offre suffisante et adaptée. Le parc non réservé du bailleur reste limité et les réservataires doivent être mobilisés sur le sujet.

➔ Les modalités d'association des CIL

La mise en place des CALEOL s'inscrit dans le cadre de la réforme de la gestion de la demande et des attributions à travers son objectif principal : favoriser la mobilité dans le parc social. Le sujet des mutations est d'ailleurs inscrit dans le PPGDID qui doit préciser les moyens mis en place pour les favoriser.

Cet objectif repose sur des actions pouvant être menées par les acteurs des attributions, mais aussi sur l'existence d'une offre adaptée aux différentes situations. L'association des CIL peut aussi permettre d'établir le lien avec la politique locale de l'habitat et la programmation de logements. Les modalités concrètes d'articulation des CIL aux CALEOL restent à préciser.

➔ **Faire le lien avec la cotation**

Regarder dans quelle mesure la cotation peut intégrer les motifs associés à l'examen des situations d'occupation (cf. chapitre cotation « enjeux partagés »).

➔ **Faire le lien avec la gestion en flux**

Tant que la gestion en flux n'est pas mise en œuvre, les réservataires conservent leurs prérogatives concernant leurs stocks de logements. Il est donc nécessaire de prévoir de les associer aux différentes phases de la mise en œuvre de cette nouvelle fonction. Lorsque la gestion en flux sera en place, la négociation avec les réservataires portera particulièrement sur le volume dédié aux mutations.

▪ **LA DÉMARCHE**

CE QUI EST PARTAGE

➔ **Le principe d'un temps d'expérimentation et une approche pragmatique construite dans le temps**

Les CALEOL ont été instaurées par la loi ELAN de fin 2018. Il s'agit d'une évolution importante pour l'ensemble des acteurs des attributions tant dans l'approche de l'occupation du parc social que pour les changements organisationnels et moyens supplémentaires à mobiliser. De l'avis partagé des acteurs, la mise en place des CALEOL nécessite un temps d'expérimentation par les bailleurs et les membres de la CALEOL, avec une phase test pour construire et s'approprier la méthodologie (notamment en partant de situations concrètes et de retours d'expériences) pour arriver à un fonctionnement optimal répondant aux attendus de la réforme.

➔ **Mobiliser les membres de la CALEOL**

Si le bailleur peut préparer les conditions pour l'examen des situations par la CALEOL, il est important de partager le processus d'examen des situations, avec ses étapes et ses différents outils, avec les membres de la CALEOL. Cela participe à leur mobilisation sur cette nouvelle mission. Ils peuvent notamment être mobilisés sur :

- Les points relatifs au périmètre du repérage des situations, à la définition des catégories, à la priorisation des situations ;
- La définition des outils pour l'examen des situations, la formulation de l'avis, le suivi des solutions et l'information du ménage locataire.

CE QUI RESTE À APPROFONDIR

➔ **Une démarche partenariale pour « avancer »**

Au regard des questions « techniques » à régler, des enjeux de mobilisation des différents acteurs et d'articulation avec les politiques intercommunales de l'habitat (politique d'attribution et politique de l'offre), une démarche partenariale doit appuyer la mise en place de cette nouvelle fonction de la CALEOL.

Plusieurs niveaux sont identifiés :

- Interbailleurs : capitalisation des expériences et des outils (exemple des outils à destination des opérationnels pour traiter les situations) étude de solutions interbailleurs lorsque la réponse interne s'avère impossible ;
- EPCI (ou CIL lorsqu'elle est en place) : articulation des orientations d'attribution et actions menées avec les objectifs des CALEOL.

➔ La définition d'un agenda partagé sur 2 à 3 ans

Phase	Contenu	Approche partenariale	Calendrier
Phase 1 : Expérimentation	Réalisation des états des lieux Élaboration des outils Première organisation	Appropriation du sujet par les acteurs des attributions	1 ^{er} et 2 ^{ème} semestres 2021
Phase 2 : Capitalisation	Approfondissement du référentiel régional	Échanges interbailleurs Présentation aux CIL	2 ^{ème} semestre 2021 / 1 ^{er} semestre 2022
Phase 3 : Formalisation	(Ré)organisation des bailleurs Mise en place des outils	Partenariats pour le traitement des situations Modalités d'articulation avec les CIL	2 ^{ème} semestre 2022 et 1 ^{er} semestre 2023