

PRÉFET DE LA RÉGION HAUTS-DE-FRANCE

Comité régional de l'habitat et de l'Hébergement Hauts-de-France Séance plénière du 2 mars 2020

Réforme de la demande et des attributions de logements sociaux

Les lois ALUR, Egalité Citoyenneté et ELAN ont modifié en profondeur les modalités de gestion de la demande de logement social ainsi que la politique d'attribution des logements sociaux. Ces réformes importantes poursuivent plusieurs objectifs :

- Elles visent à rendre plus lisible, plus transparent, et plus efficace le processus d'attribution des logements sociaux ;
- Elles simplifient les démarches des demandeurs ;
- Elles instaurent un droit à l'information du public et des demandeurs de logement social ;
- Elles placent les intercommunalités en chef de file de la politique locale des attributions.

Les stratégies de peuplement et d'attribution deviennent un enjeu central pour les EPCI dans le champ de la réforme.

Les enjeux sont donc multiples :

- **des enjeux d'équilibre territorial** à l'échelle des agglomérations et de répartition de l'offre HLM
- **des enjeux de mixité sociale** dans les quartiers en politique de la Ville et/ou en rénovation urbaine
- **des enjeux d'accès au logement pour les publics prioritaires et les publics les plus en difficulté, notamment dans les** secteurs d'agglomération ou des segments de parc HLM qui leur sont aujourd'hui inaccessibles.
- **une obligation de transparence** pour l'ensemble des acteurs de l'attribution des logements sociaux, qui ont désormais une large obligation d'information du demandeur

Le périmètre d'application de la réforme des attributions est le suivant :

- EPCI tenus de faire un programme local de l'habitat (PLH) ;
- EPCI compétents en matière d'habitat avec au moins un QPV sur leur territoire.

40 EPCI sont actuellement concernés par cette réforme en Hauts-de-France.

1. Mise en place d'une politique intercommunale des attributions

La loi ALUR confie aux EPCI la gouvernance de la politique d'attribution des logements sociaux, en articulation avec les politiques locales de l'habitat. Concrètement, cela signifie qu'un nombre important d'EPCI de la région devra mener une double réflexion :

- **une réflexion stratégique et politique** sur les grandes orientations d'attribution, de mutation et de mixité sociale dans les différentes communes de l'agglomération, et dans les différents quartiers (**Conférences Intercommunales du Logement**). **Une déclinaison territorialisée et par bailleur de ces grands objectifs est faite dans la convention intercommunale d'attributions (CIA).**

- **une réflexion plus technique**, dans le cadre des **plans partenariaux de gestion de la demande** (notamment organisation et missions des lieux d'accueil physique du public, des lieux d'enregistrement de la demande, et manière d'organiser la gestion partagée des demandes entre les différents acteurs)

2. Gestion partagée des demandes de logement social

Les EPCI dans le champ d'application de la réforme, doivent mettre en place un dispositif de gestion partagée des demandes de logement social. Ce dispositif vise à partager, entre bailleurs, réservataires, EPCI et services concernés, les informations relatives à la gestion des demandes en cours de traitement et leurs évolutions. Le module de gestion partagée s'inscrit plus globalement dans le Plan partenarial de gestion partagée de la demande et d'information du demandeur (PPGDID), piloté par les EPCI.

En région Hauts-de-France tous les EPCI concernés ont fait le choix d'utiliser l'outil gratuit développé dans le Système National d'Enregistrement de la demande de logement social (SNE). Ce dernier a été mis à disposition en 2 temps :

- mai 2017 : un onglet "événements" permettant la gestion de la vie de la demande (16 événements en tout : inscription d'un ménage à l'ordre du jour d'une CALEOL, attribution proposée, refus d'attribution, demande de pièces justificatives, visite d'un logement, refus de logement par le demandeur, etc.)
- septembre 2017 : un onglet "contingents" permettant de désigner un demandeur comme éligible à un ou plusieurs contingents (Action Logement, Collectivité territoriale, Etat, etc).

Un groupe de travail régional a défini des règles communes d'utilisation du module de gestion partagée du SNE pour les Hauts-de-France.

Dans un premier temps, le module de gestion partagée n'était accessible qu'aux professionnels afin de prendre en main l'outil et d'avoir le temps de faire les évolutions informatiques nécessaires. Il a été ouvert aux demandeurs le 1^{er} janvier 2020.

En septembre 2019, on déplorait encore quelques problèmes d'interfaces entre le SNE et les outils informatiques des bailleurs.

Augmenter la saisie des événements dans le SNE est un enjeu important en 2020.

Les droits d'accès au module de gestion partagée sont prévus à l'article R441-2-15 du CCH. Ils ne sont pas tous effectifs à ce jour. Les guichets d'enregistrement y ont accès et les EPCI, non guichet, ont des droits en consultation une fois leur CIA signée. Des accès à la base-école du SNE peuvent être ouverts pour les EPCI désirant se familiariser avec ce module.

Interactions avec SYPLO :

SYPLO alimente également le dispositif de gestion partagée au travers 4 types d'événement :

- la désignation du demandeur pour présentation à une CALEOL
- l'attribution du logement proposée au demandeur
- le refus du logement par le demandeur
- le retrait de la demande
- l'obtention/suppression du caractère prioritaire de la demande

Depuis SYPLO, on peut visualiser les événements relatifs à une demande, qu'ils aient été créés dans SYPLO ou dans le SNE.

3. Meilleure information des demandeurs de logement social

Les demandeurs de logement social bénéficient d'un droit à l'information :

- sur les procédures de dépôt (lieux d'enregistrement, d'accueil, pièces justificatives, ...)
- sur le contexte local de l'offre et de la demande de logements sociaux (caractéristiques et localisation du parc social, délai d'attente selon la typologie et le secteur demandés, critères de priorité applicables sur le territoire ...)

Une rubrique « Statistiques » est disponible sur le portail grand public : www.demande-logement-social.gouv.fr/statistiques/ Elle permet de consulter les chiffres clés relatifs au logement social, à la demande en stock et à la demande satisfaite sur la commune de leur choix.

- sur les principales étapes du traitement de sa demande via les informations renseignées dans le module de gestion partagée.

1^{er} JANVIER
2020

Cette fonctionnalité a été ouverte aux demandeurs le 1^{er} janvier 2020. Le demandeur peut désormais être alerté dès lors qu'un événement survient affectant sa demande.

Dans le cadre des Plans partenariaux de gestion de la demande et d'information des demandeurs, les EPCI, mettant en œuvre la réforme des attributions, mettent en place avec leurs partenaires locaux un service d'accueil et d'information des demandeurs, et veillent à ce qu'une information complète et harmonisée soit délivrée aux demandeurs dans tous les guichets de leur territoire.

Après l'enregistrement de sa demande, tout demandeur doit être reçu dans un délai maximum d'un mois s'il le souhaite (porté à 2 mois dans les zones très urbanisées).

À terme, les demandeurs seront également informés sur la cotation de leur demande.

4. Simplification des démarches des demandeurs

- **Dossier unique :**

Le dossier unique est totalement opérationnel en Région Hauts-de-France depuis avril 2016. En cas de demande « papier », le demandeur de logement social dépose désormais les pièces justificatives de son dossier en un seul exemplaire auprès du guichet de son choix. Les pièces sont ensuite mises à disposition de tous les acteurs de la demande dans l'outil de gestion du SNE. Le dossier unique s'applique sur tout le territoire et pas seulement sur le périmètre d'application de la réforme des attributions.

Les règles départementales de gestion du dossier unique ont été harmonisées à l'échelle du Nord-Pas-de-Calais d'une part et de la Picardie d'autre part. Elles diffèrent entre les deux ex-régions sur les pièces demandées lors de l'enregistrement de la demande (NPdC : Carte d'identité, Revenu Fiscal de Référence et livret de famille - Picardie : carte d'identité).

On constate une bonne appropriation par les guichets enregistreurs : à l'échelle de la grande région, 84% des demandes comportent au moins la pièce d'identité du demandeur (données de septembre 2019).

- **Démarches en ligne :**

Depuis avril 2015, les demandeurs peuvent faire toutes leurs démarches en ligne : déposer une demande de logement social, la modifier, la renouveler.

Avril 2020

Le portail grand public (PGP) fait peau neuve. Une refonte complète du portail grand public est en cours afin de le rendre plus ergonomique et plus accessible. La conception, centrée sur l'utilisateur, doit le rendre plus facile à utiliser. Cette nouvelle version est prévue pour avril 2020.

Le PGP sera également interfacé avec France Connect, dispositif d'authentification unique, évitant de devoir renseigner le numéro unique de la demande et le numéro de télé-déclarant pour accéder à sa demande.

Un travail est également fait sur le CERFA papier afin de le rendre lisible par tout à chacun.

Par ailleurs, l'application smartphone « Ma demande de logement social » permet au demandeur de joindre des pièces justificatives à sa demande en les prenant en photo. Un flyer est disponible sur le site des acteurs du logement : <http://sne.info.application.logement.gouv.fr/kit-de-documentation-numerique-a459.html>

- **Mise en œuvre du : « Dites-le-nous une fois »**

Le décret relatif aux échanges d'informations et de données entre administrations de 2018, prévoit qu'un usager entreprenant une démarche administrative ne sera plus tenu de fournir certaines informations ou pièces justificatives déjà détenues par l'administration (revenu fiscal de référence, justificatif d'identité, attestation de droit délivrées par les organismes de sécurité sociale). La mise en œuvre est en cours pour la demande de logement social.

5. Des obligations de transparence

Plusieurs mesures ont été prises dans ce sens :

- depuis le 1er janvier 2020, les bailleurs doivent procéder à la publication de leurs logements disponibles avec leurs caractéristiques ;
- les conditions dans lesquelles les réservataires de logements sociaux et les bailleurs sociaux procèdent à la désignation des candidats dont les demandes sont présentées en Commission d'Attribution des Logements et d'Examen d'Occupation des Logements (CALEOL), ainsi que les modalités de coopération entre les bailleurs sociaux et les titulaires de droits de réservation doivent être rendues publiques.

Un bilan annuel aux échelles départementale, intercommunale et communale, des désignations effectuées par chacun des réservataires et des bailleurs doit également être communiqué.

Par ailleurs, les données d'occupation du parc social sont désormais plus accessibles et bénéficient d'un outil cartographique en ligne : <https://cartographie.gip-sne.fr/>.

Les fonctionnalités et les conditions d'accès sont détaillées dans une fiche spécifique sur cet outil.

6. Loi Egalité-Citoyenneté : des obligations en termes d'attributions

La loi Égalité Citoyenneté, promulguée le 27 janvier 2017, contient également de nombreuses dispositions importantes relatives aux attributions de logements sociaux. Les principales dispositions portent sur les points suivants :

Sur l'ensemble du territoire national :

La loi Egalité Citoyenneté impose aux collectivités territoriales, à Action Logement, aux bailleurs sociaux et à l'ensemble des réservataires de consacrer 25% de « leurs » attributions aux ménages prioritaires : ménages prioritaires DALO en premier lieu, mais également les autres ménages prioritaires (L 441-1-1 CCH).

Pour les EPCI dans le champ de la réforme des attributions :

- Afin d'éviter de concentrer les ménages en difficulté dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), la loi fixe aux différents bailleurs sociaux des obligations quantifiées de loger des ménages défavorisés en dehors des QPV : au moins 25 % des attributions hors QPV doivent bénéficier aux ménages sous le seuil du premier quartile de ressources par unité de consommation ainsi qu'aux ménages relogés dans le cadre d'un projet de rénovation urbaine. Il s'agit d'un seuil minimal de 25% ; il ne peut plus être modulé à la baisse suite à la loi ELAN. Les seuils des quartiles sont fixés EPCI par EPCI et actualisés chaque année par arrêté du ministre chargé du logement.

Cette disposition s'articule avec la faculté ouverte dans les conventions d'utilité sociale (CUS) de moduler les loyers des logements HLM pour permettre à ces ménages d'intégrer des secteurs qui leur sont inaccessibles aujourd'hui en raison de loyers trop élevés. L'équilibre économique des bailleurs sera néanmoins préservé. Il a toutefois été montré qu'une offre de logement « abordable » existe hors QPV.

- La loi impose également aux bailleurs sociaux et à leurs partenaires de consacrer au moins 50% des attributions (accès, mutations) en QPV aux demandeurs des trois autres quartiles (ce taux peut être modulé à la hausse dans les orientations approuvées par la Conférence Intercommunale du Logement (CIL)).

Bilan 2019 (provisoire) :

Le bilan 2019 officiel par EPCI sera communiqué par le ministère en charge du logement.

En région Hauts-de-France, sur le périmètre des EPCI concernés, 15% des attributions hors QPV ont été attribués à des ménages sous seuil de 1^{er} quartile de ressources.

Les résultats progressent en 2019 par rapport au bilan 2018 (13,1%), sans remonter au niveau qui avait été atteint en 2017 (18,7%).

Selon les EPCI, cette valeur varie entre 6% et 23%. Aucun EPCI n'atteint l'objectif de 25% fixé par la loi Egalité Citoyenneté.

Plus globalement, avec 8 750 attributions au total, en et hors QPV, l'accès des ménages les plus pauvres au logement social doit encore être amélioré (18% des attributions // environ 25% de la demande).

En QPV, 75% des attributions ont bénéficié aux ménages dont les ressources sont supérieures au seuil de 1^{er} quartile. Tous les EPCI sont au-delà de 50%.

L'enjeu en QPV est donc de maintenir le pourcentage déjà constaté dans ces quartiers au moment de l'élaboration des orientations de la CIL (instruction gouvernementale de mai 2018) et de porter une réelle ambition d'amélioration de la situation existante, notamment via une meilleure répartition des attributions en faveur des deuxième, troisième et quatrième quartiles de revenus des demandeurs.

Les bilans détaillés par EPCI et par bailleur sont fournis sur demande par les services de l'Etat, y compris les attributions en QPV distinguant les parts des quartiles 2, 3 et 4.

Obligation de réaliser 25 % des attributions au bénéfice des ménages DALO et des autres ménages prioritaires (L441-1 CCH) :

- le nombre de ménages DALO est suivi et identifié dans SYPLO et SNE. En revanche, l'information relative au réservataire n'est pas fiable, ni exploitable à ce stade.
- Les ménages prioritaires au titre de L441-1 CCH ne sont pas systématiquement identifiés par les bailleurs dans le SNE. L'information n'est donc pas exploitable

⇒ **Le bilan des attributions aux ménages les plus pauvres progresse légèrement en 2019 mais les résultats restent très loin de l'objectif de 25% hors QPV. Les efforts doivent se poursuivre pour ce public.**

7. Dernières évolutions : loi ELAN de novembre 2018

Deux nouvelles mesures importantes ont été introduites par la loi ELAN :

• Cotation de la demande :

Décret
n°2019-1378
du 17/12/2019

Pour tous les EPCI mettant en œuvre la réforme des attributions, **la cotation de la demande devient obligatoire** (facultative jusqu'alors). Les modalités du système de cotation (critères, pondération, impact éventuel du refus par le demandeur d'un logement adapté, etc) sont définies dans le cadre des plans partenariaux de gestion de la demande (PPGDID). Le demandeur devra être informé, notamment sur le positionnement de sa demande et le délai moyen d'attente. Se reporter à l'article L441-2-8 du Code de l'habitation et de la construction pour plus de détails.

Le SNE va évoluer pour fournir un outil de cotation d'ici le 1er septembre 2021, date butoir de mise en œuvre de la cotation. Les EPCI ayant déjà adopté leur plan partenarial devront le modifier par avenant dans le même délai.

Le cahier des charges de l'outil disponible dans le SNE sera communiqué au dernier trimestre 2020 afin que les EPCI souhaitant l'utiliser puissent travailler sur la définition de leur système de cotation.

• Gestion en flux de tous les contingents

Décret
n°2020-145
du 20/02/2020

Cette mesure s'applique cette fois sur tout le territoire.

La gestion en flux consiste à mettre à disposition des différents réservataires un pourcentage de logements qui se libèrent dans l'année.

Le bailleur, qui a une vision d'ensemble des différents réservataires, de leurs orientations et obligations, orientera ainsi chaque logement libéré vers le réservataire qui lui paraît le plus adapté.

Deux modalités de gestion en flux des contingents sont possibles :

- gestion en flux directe : le réservataire de logements choisit lui-même les candidats à positionner sur le logement
- gestion en flux déléguée : le réservataire délègue au bailleur le choix du candidat à présenter en commission d'attribution.

Les conventions de réservations existantes doivent être mises en conformité avant le 24 novembre 2021, en commençant par celle entre le bailleur et l'Etat.

Toute nouvelle convention doit être transmise au préfet et au président de l'EPCI, si la réforme des attributions s'applique sur son territoire.

A noter que le pourcentage de réservation ne s'applique pas sur l'ensemble des logements libérés. Sont notamment exclus les logements attribués aux ménages en demande de mutation et aux ménages relogés dans le cadre de projets de renouvellement urbain ou dans le cadre d'une opération de vente (liste complète des logements exclus des réservations à l'article R441-5 du CCH).

Chaque année, avant le 28 février, les bailleurs devront transmettre à l'ensemble des réservataires :

- un bilan détaillé des logements attribués par réservataire l'an passé
- une estimation du nombre de logements à exclure du flux des réservations pour l'année en cours

Le bilan des attributions par réservataire sera soumis à la conférence intercommunale du logement avant le 31 mars. Il comprendra, pour chaque réservataire, la part de logements attribués en fonction de la typologie, du financement, de l'année de construction, de la localisation en/hors QPV, de la commune.

La part du flux annuel de logements réservés par le préfet sur le patrimoine du bailleur situé en dehors des QPV ne devra pas être inférieure à 30 %.

Préalablement à la mise en conformité des conventions de réservation, les bailleurs doivent informer l'ensemble des réservataires de l'état actuel des réservations, réservataire par réservataire (localisation/nombre et typologie des logements réservés).

Les bilans d'attribution par réservataire seront établis sur la base des contingents d'attribution renseignés dans le SNE. Finir de fiabiliser l'information relative aux contingents d'attribution dans le SNE est donc primordial.

- **D'autres évolutions ont été apportées par la loi ELAN en matière d'attributions** (liste non exhaustive) :

- Objectif de 25% d'attributions hors QPV aux ménages du 1er quartile

La possibilité d'abaisser ce taux de 25 % est supprimée.

Les ex-ZUS sont exclues du périmètre « hors QPV » jusqu'au 1er janvier 2021 (puis les ex QPV le seront également pour une durée de 6 ans).

- Attributions en QPV

- En cas d'échec d'attribution en QPV, le logement est mis à disposition du maire (et non pas du bailleur) «pour un tour» pour désigner des demandeurs appartenant aux 3 quartiles supérieurs de ressources.
- Il n'y a pas de perte du droit au maintien dans les lieux si les ressources du ménage sont supérieures à 150% du plafond PLS deux ans de suite ou si le ménage, en situation de sous-occupation en zones A et B1, refuse 3 propositions de logement.
- Le sur-loyer de solidarité n'est pas appliqué.
- La commission de désignation QPV devient facultative. Elle se réunit à la demande du maire.

- Plans partenariaux de gestion de la demande et d'information des demandeurs

Le Service Intégré d'Accueil et d'Orientation (SIAO) est associé à son élaboration.

- Publics prioritaires

Les personnes victimes de viol ou d'agression sexuelle à leur domicile ou à ses abords sont ajoutées à la liste des publics prioritaires définie par l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation.

- Commission d'attribution

- La commission d'attribution devient la « commission d'attribution et d'examen de l'occupation des logements ». Ses missions sont étendues au ré-examen des situations tous les 3 ans, à compter de la signature du bail, pour les zones A et B1.
- La voix prépondérante du maire où se situe le logement est rétablie.
- Il devient possible de tenir les séances de la commission à distance sous une forme numérique.

8. Mise en œuvre de la réforme des attributions en région Hauts-de-France – bilan à fin décembre 2019

Depuis le 1^{er} janvier 2019, deux nouveaux EPCI de l'Oise sont tenus de mettre en œuvre la réforme des attributions : les communautés de communes de l'Aire cantilienne et du Pays de Valois.

La mise en œuvre de la réforme des attributions continue à progresser en 2019, avec :

- 1 nouvelle CIL créée mais non encore réunie (Aisne : CC Retz en Valois)
- 6 nouveaux documents cadre relatifs aux orientations d'attributions adoptés en CIL
- 6 CIA signées et 2 CIA adoptées en CIL ; par ailleurs 3 CIA sont en cours de signature

En région Hauts-de-France, 28 EPCI (sur les 40 EPCI dans le champ de la réforme) ont donc créé leur conférence intercommunale du logement.

Documents adoptés :

- 23 EPCI ont adopté en CIL leur documents-cadre sur les orientations stratégiques
- 12 Conventions Intercommunales d'Attribution sont signées et 3 autres sont en cours de signature (dont 1 EPCI avec ACI et CIET signés avant la loi Egalité Citoyenneté)
- 14 EPCI ont adoptés leur plan partenarial

Si le volet orientations/CIA progresse bien, il n'y a eu de nouveau plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs adopté en 2019.

- ⇒ **L'élaboration des orientations cadre et des CIA a bien progressé en 2019**
- ⇒ **L'élaboration des PPGDID ralentit, et les informations manquent sur leur mise en œuvre**
- ⇒ **12 EPCI de la Région ne se sont pas encore investis dans la réforme.**

Fin 2019 :

	Nombre d'EPCI concernés par la mise en place d'une Conférence Intercommunale du Logement	Nombre d'EPCI pour lesquels la CIL s'est réunie une 1ère fois	Orientations cadre adoptées en CIL	CIA signées	PPGDID adoptés
Aisne	7	4	2	1	1
Nord	13	8	8	4	7
Oise	10	6	4	1	1
Pas-de-Calais	8	7	7	6	5
Somme	2	2	2	0	0
TOTAL	40	27	23	12	14

L'avancement de la réforme des attributions est également disponible sous forme de carte en annexe.

9. Accompagnement de la mise en œuvre de la réforme des attributions en Hauts-de-France :

Les EPCI sont accompagnés par les directions départementales dans les différentes étapes et instances de mise en œuvre de la réforme des attributions.

La mise en œuvre régionale de la réforme est suivie dans le cadre de la commission spécialisée PDALHPD du CRHH. Elle s'est réunie pour la troisième fois en décembre 2019.

Toutes les analyses et bilans sont diffusés et figurent sur le site internet de la DREAL Hauts-de-France, soit dans la rubrique du CRHH, soit dans la rubrique relative aux données du logement social (<http://www.hauts-de-france.developpement-durable.gouv.fr/?Donnees-du-logement-locatif-social>).

Le travail d'identification des logements HLM hors QPV à bas loyer susceptibles d'accueillir les ménages du 1^{er} quartile est toujours à disposition des EPCI qui le souhaitent (demande à faire auprès du correspondant en DDCS ou DDT(M)).

Enfin, des extractions de la base de données du SNE, demandes et attributions de logement, sont régulièrement transmises aux EPCI et leurs bureaux d'études pour nourrir les travaux des conférences intercommunales du logement.

A venir :

- Bilans détaillés des attributions 2019 (attributions en fonction des quartiles de ressources et de la localisation en/hors QPV)
- Seuils des quartiles de ressources 2020

ANNEXE – MISE EN OEUVRE DE LA REFORME – ETAT D'AVANCEMENT A FIN DECEMBRE 2019

