



**PRÉFET
DE LA RÉGION
D'ÎLE-DE-FRANCE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Direction Régionale et Interdépartementale
de l'Hébergement et du Logement

REFORME DES
ATTRIBUTIONS

Protocole régional en vue de la mise en œuvre de la gestion en flux des droits de réservation des logements sociaux en Ile- de-France

Préambule

Avec près d'un quart du parc national de logement social, près de 150 organismes propriétaires de logements locatifs sociaux parfois répartis sur plusieurs départements, et un contexte de très forte tension sur le logement qui ne cesse de croître (près de 750 000 demandeurs de logements sociaux), la région Ile-de-France est de loin le territoire confronté aux plus grands défis pour la mise en place de la gestion en flux des logements locatifs sociaux qu'impose l'article 14 de la loi d'Évolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique, dite « ELAN ». La gestion en flux s'inscrit dans la réforme des attributions qui positionne l'échelon intercommunal comme chef de file en matière d'attributions. C'est à cette échelle, et par l'installation d'une gouvernance adaptée, que sont fixées les grandes orientations du territoire en matière de politique de peuplement.

Consciente des enjeux que la réforme implique sur le territoire francilien et de son impact systémique qui interroge l'ensemble de la politique des attributions, le Préfet de Région a souhaité confier à la DRIHL une démarche régionale de concertation sur les modalités de mise en œuvre.

Après une phase d'entretiens bilatéraux avec les services de l'État et un panel de 20 acteurs, trois ateliers de travail ont été organisés en automne 2020, rassemblant à chaque date près de 80 participants (AORIF, Action Logement, services de l'État, bailleurs sociaux, collectivités territoriales et autres réservataires), en présentiel ou à distance.

Cette démarche de concertation de l'ensemble des acteurs a permis de faire émerger un consensus sur la plupart des modalités de préparation au passage à la gestion de flux, la nécessité d'un pilotage par l'État associant l'ensemble des acteurs, ainsi que certains points de vigilance sur la mise en œuvre de la réforme des attributions. En particulier, le déploiement d'outils informatiques partagés est apparu comme une condition essentielle de la bonne mise en œuvre de la gestion en flux.

Ce protocole régional reprend les grandes conclusions issues de cette concertation et précise les principes partagés par les acteurs afin d'assurer un déploiement clair et homogène de cette réforme complexe. Il vient également indiquer ce qui restera de l'ordre de la mise en œuvre opérationnelle et des conventions bilatérales.

Enfin, compte-tenu du report de l'échéance d'entrée en vigueur de la réforme, ce protocole régional fixe les grandes étapes d'un calendrier de travail partagé pour les deux ans à venir, et présente les livrables attendus tout au long de la démarche.

Protocole régional et conventions bilatérales de réservation

Des conventions bilatérales de réservation entre bailleurs et réservataires viendront s'adosser à ce protocole régional afin de décliner opérationnellement les principes généraux applicables. L'échelle de contractualisation de ces conventions est le département (sauf si le réservataire est une commune ou un EPCI, alors ce dernier devra passer une convention avec chaque bailleur ayant du parc sur son territoire). Chaque convention définit les modalités d'attribution du patrimoine locatif géré par le bailleur sur le département objet de la convention. Si l'organisme de logement social gère un patrimoine sur plusieurs départements, il devra signer une convention de réservation sur chacun de ces départements avec chacun de ses réservataires. À défaut de signature de la convention bilatérale ou en cas de résiliation de celle-ci, le préfet règle par arrêté les modalités pratiques de mise en œuvre des réservations.

01

Les enjeux du passage à la gestion en flux

La réforme de la demande et des attributions des logements sociaux a été lancée depuis de nombreuses années et s'est traduite par plusieurs textes de loi : MOLLE en 2009, ALUR et Ville en 2014, Égalité et citoyenneté en 2017, et ELAN en 2018.

La plus récente, la loi ELAN, vient modifier de manière importante le cadre d'intervention des différents acteurs : les EPCI sont désormais placés comme chefs de file de la politique d'attribution, et les territoires doivent s'organiser collectivement pour mieux qualifier la demande, mieux prendre en compte les besoins des demandeurs, mieux y répondre, le tout en poursuivant un double objectif d'équilibre territorial et d'accès au logement des ménages prioritaires.

Parmi les différents aspects qu'elle aborde, la loi ELAN rend obligatoire le passage à la gestion en flux des droits de réservation des logements locatifs sociaux, objet de ce présent protocole.

Dans le respect de la diversité sociale et des équilibres de peuplement, les principaux enjeux de cette mise en œuvre reposent sur la volonté partagée par les réservataires et bailleurs :

- De renforcer la fluidité en optimisant l'allocation des logements proposés à la demande exprimée, ainsi que de lever les freins liés à des logements réservés dont les caractéristiques ne correspondent plus aux demandes ;
- De faciliter les parcours résidentiels en favorisant les demandes de mutations et en accompagnant les occupants ;
- D'apporter plus de transparence et de lisibilité aux demandeurs dans leurs démarches et le traitement de leur demande ;
- De faire émerger une gestion partagée de la demande et des attributions entre tous les acteurs pour plus d'efficacité, dans le respect des engagements pris par chaque réservataire auprès des demandeurs relevant de leur périmètre ;
- D'assurer le pilotage et l'animation des modalités de gestion permettant de mettre en adéquation la demande et l'offre mobilisée au titre des différents contingents.

Calendrier de travail partagé et livrables

En articulation avec la communication définie au niveau national, la DRIHL organisera un groupe de travail rassemblant des représentants des signataires du présent protocole et des collectivités territoriales volontaires pour élaborer un ensemble de documents de vulgarisation de la gestion en flux à destination des élus locaux.

02

L'assiette des logements soumis au flux

L'assiette des logements soumis au flux est définie par l'entière du patrimoine locatif de l'organisme de logement sociaux, actualisé des mises en service annuelles, duquel sont soustrait les logements non-concernés par la gestion en flux, ainsi que les « sorties du patrimoine » identifiées dans le décret (listés ci-dessous).

Si aucune extension des exclusions de logements n'est prévue, les signataires du protocole s'accordent néanmoins sur le fait que si des demandes d'extension de l'exclusion étaient formulées localement, en raison de besoins territoriaux particuliers, par exemple des relogements dans le cadre de restructurations lourdes de patrimoine financées par le plan France Relance, ou des relogements issus du plan initiative copropriété (PIC), la CIL pourra être saisie et une validation du préfet de département sera nécessaire.

L'assiette de logements soumis au flux l'année N découle du calcul suivant :

- Le parc de logements détenu par le bailleur au 01/01/année N,
- Dont sont exclus les logements non-concernés par la gestion en flux :
 - PLI ;
 - Foyers de travailleurs migrants ;
 - Structures médico-sociales ;
 - CHRS et résidences sociales ;
 - Logements étudiants ;
 - Réservations au profit des services relevant de la défense nationale ou de la sécurité intérieure qui portent sur des logements identifiés dans des programmes.
- Dont sont également déduites les « sorties du patrimoine » identifiées dans le décret n° 2020-145 du 20 février 2020 relatif à la gestion en flux des réservations de logements locatifs sociaux, à savoir :
 - Les logements nécessaires, pour une année donnée, aux mutations de locataires au sein du parc social de l'organisme bailleur. Pour ces logements, les CUS et les CIA (lorsqu'elles existent) peuvent servir de documents de référence dans la mesure où elles fixent parfois des objectifs.
 - Les logements nécessaires, pour une année donnée, aux relogements de personnes dans le cadre d'une opération de rénovation urbaine et ou de renouvellement urbain au sens de la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, d'une opération de requalification de copropriétés dégradées mentionnée aux articles L. 741-1 et L. 741-2 ou en application des articles L. 521-3-1 à L. 521-3-3. Pour ces logements, les conventions ANRU et chartes territoriales de relogement ont vocation à être les documents de référence pour la définition de l'assiette.
 - Les logements nécessaires dans le cadre d'une opération de vente de logements locatifs sociaux dans les conditions des articles L. 443-7 et suivants. Pour ces logements, il est proposé de manière indicative de s'appuyer sur les plans de ventes et les CUS. Cela permettrait de cadrer le nombre de logements exclus du flux et de réaliser des contrôles de cohérence a posteriori. Une proposition a été faite de ne comptabiliser que les ventes en N+1 avec clause de revoyure. Des échanges seront à mener entre bailleurs et les collectivités territoriales afin de définir un volume cohérent.
- Auquel sont ajoutées les mises en service annuelles



Figure 1 : Représentation schématique du calcul pour déterminer les logements soumis au flux

La détermination de l'assiette de logements soumis au flux est réalisée sur la base des données issues du répertoire du parc locatif social (RPLS) et sur les données transmises annuellement par les bailleurs sociaux. En cas d'écart significatif, les données RPLS feront foi.

Le parc de logements soumis au flux pourra faire l'objet de révision en cours d'année afin de prendre en compte l'activité réelle dûment constatée notamment en ce qui concerne les estimations de livraisons, les opérations de rénovation urbaine...

Un bilan des logements effectivement retirés du flux l'année n est diffusé aux réservataires au cours du 1er trimestre de l'année n+1.

Calendrier de travail partagé et livrables

Afin de mieux connaître la répartition temporelle des besoins en relogement dans le cadre des opérations de renouvellement urbain et de requalification des copropriétés dégradées, et donc des exclusions de l'assiette des logements soumis au flux, la DRIHL pilote une étude régionale sur le sujet dont les résultats seront partagés avec l'ensemble des signataires du protocole. A l'issue de cette étude, une projection de l'assiette soumise au flux pourra être réalisée avec des bailleurs volontaires.

Un travail partenarial de mise à jour des chartes territoriales de relogement existantes (dans le cadre des projets ANRU et ORCOD-IN) sera probablement nécessaire pour prendre en compte les modalités de la gestion en flux.

03

La conversion du stock en flux

La conversion du stock en flux est effectuée en deux étapes :

1. La transformation d'un cumul de durées de droits de suite en un volume de droits uniques

La transformation de l'ensemble des droits de suite existants en un volume de droits uniques est la première étape pour permettre de répartir le flux en tenant compte des engagements existants.

Pour tous les réservataires sauf le réservataire État, le volume de droits sera déterminé en prenant en compte la durée restante des réservations et en appliquant un taux de rotation afin de connaître le nombre de locataires potentiels selon la durée restante.

Ce volume de droits uniques évolue dans le temps : il est diminué au fur et à mesure de sa consommation par les réservataires et est augmenté à chaque nouvelle acquisition d'un droit de réservation (programmes neufs notamment).

La conversion des conventions sans limitation de durée des collectivités territoriales devra faire l'objet d'une négociation spécifique entre le bailleur et le réservataire.

2. La détermination d'un flux annuel prenant en compte le volume de droits uniques dont dispose chaque réservataire

Le volume de droits uniques détenu par chaque réservataire au début de l'année N est pris en compte pour déterminer le flux annuel de logements qui lui sera orienté. Afin de préserver les efforts de financement des « petits réservataires », ces derniers pourront néanmoins négocier un volume annuel minimum de consommation de leurs droits uniques afin de ne pas être « invisibilisés » dans la masse du flux.

L'article R. 441-5 du Code de la Construction et de l'Habitation prévoit que la part de logements réservés par le préfet de département représente 30 % au plus du flux annuel total de logements de chaque organisme, dont 5 % au plus au bénéfice des agents civils et militaires de l'État.

L'objectif de chaque réservataire doit être exprimé en part du flux (pourcentage) résiduel, une fois retranché le flux réservé à l'État.

Calendrier de travail partagé et livrables

La conversion des droits de suite existants nécessite un état des lieux des réservations précis et actualisé. Afin de faciliter le travail de collecte de la donnée par les bailleurs et d'analyse de celle-ci par les réservataires, un cadre régional commun, élaboré par l'AORIF et la DRIHL, est diffusé à l'ensemble des acteurs dès le mois de septembre 2021. Ce cadre comprend deux volets : d'abord un tableau détaillé, logement par logement, qui a vocation à être transmis à chacun des réservataires au moment de la négociation des conventions de réservation avec les bailleurs ; ensuite un tableau agrégé offrant une vision d'ensemble de la répartition des réservations existantes, à l'échelle communale, qui serait diffusé à tous les réservataires et aux présidents d'EPCI/EPT.

Le périmètre de calcul du taux de rotation n'ayant pas fait consensus lors de la concertation régionale, les signataires du protocole œuvrent au lancement d'une mission d'analyse sur ce point qui pourrait être confiée à un tiers médiateur ou prendre la forme d'une analyse sur le parc d'un ou plusieurs bailleurs volontaires.

04

Le point de départ de la comptabilisation du flux

La concertation partenariale a permis de souligner l'intérêt pour l'ensemble des parties de tendre vers une comptabilisation mixte prenant en compte à la fois les propositions de logements et les attributions.

Toutefois, la mise en œuvre de cette solution nécessite le déploiement d'outil(s) de suivi et de pilotage efficient(s) et d'un équilibre raisonnable dans la pondération attributions/propositions.

Calendrier de travail partagé et livrables

En lien avec les instances nationales de pilotage, les signataires du présent protocole sont volontaires pour participer à la définition des fonctionnalités attendues pour doter bailleurs et réservataires d'outil(s) adéquat(s). Ces outils pourraient être construits autour de trois objectifs : aider les bailleurs à l'orientation des logements (et donc s'assurer que la réforme va concourir à la mixité dans l'habitat tout en réduisant les risques de non adéquation entre le logement orienté et le réservataire), piloter les attributions (en suivant en temps réel la part de flux de chacun et l'atteinte des objectifs légaux et locaux en matière d'attributions), outiller les EPCI/EPT dans leur rôle de chefs de file des attributions (afin qu'ils mesurent le respect et les effets des orientations définies en CIL).

En parallèle, le travail réalisé depuis l'été 2019 par les bailleurs sur la fiabilisation des données inscrites dans le SNE au moment de la radiation d'une demande pour attribution (notamment les données relatives au contingent désignataire, nécessaire pour le suivi de la gestion en flux), fera l'objet d'un accompagnement par l'AORIF et la DRIHL, dans la continuité des démarches déjà engagées.

La DRIHL associera les signataires du protocole à une étude visant à recenser des bonnes pratiques permettant de réduire le nombre de refus (de la part des ménages comme des CALEOL) afin de diminuer l'écart entre les orientations et les attributions.

Enfin, pourra être étudiée la rédaction d'une charte de bonne conduite pour préciser les attentes respectives des réservataires et des bailleurs aux différentes étapes de la chaîne des attributions.

05

Les objectifs inscrits dans les conventions de réservation

La gestion en flux donne aux bailleurs la responsabilité d'orienter les logements devenus vacants vers les différents réservataires. Deux types d'objectifs pourront être inscrits au sein des conventions bilatérales de réservations :

1. Un objectif sur la part du flux dédié au réservataire :

- Pour le réservataire État : comme le prévoit le décret, les objectifs seront définis à l'échelle des communes, le flux de l'État ayant vocation à être uniformément réparti
- Pour les réservataires collectivités : comme le prévoit le décret, les objectifs seront définis à l'échelle de leur périmètre de compétence
- Pour tous les autres réservataires : il est proposé de définir des objectifs seulement au niveau de chacun des départements. Toutefois, des échanges entre les réservataires et les organismes de logement social pourront aboutir à la prise en compte de besoins spécifiques selon des échelles infra-départementales.

2. Des objectifs indicatifs pour aider les bailleurs dans l'orientation des logements et ainsi mieux répondre aux besoins des réservataires :

Pour tous les réservataires, d'autres objectifs indicatifs peuvent être inscrits dans les conventions :

- Une déclinaison des objectifs inscrits dans les CIA à l'échelle des EPCI ou des EPT
- Une prise en compte de différents critères liés aux logements :
 - Typologie
 - Financement
 - Adéquation avec les quartiles de ressources au regard de la localisation en QPV ou hors QPV
 - Proximité d'un site (hôpital...) ou d'un bassin d'emploi

Il s'agira d'objectifs indicatifs, garantissant ainsi une connaissance partagée des besoins du réservataire permettant au bailleur de guider l'orientation des logements qu'il lui proposera, tout en gardant une grande flexibilité.

Une fois un outil informatique arrêté, ces objectifs indicatifs pourront être intégrés et paramétrés afin de permettre une pré-orientation indicative du logement vers un réservataire, dans un souci d'appui aux propositions faites par les bailleurs.

Il est ici rappelé que les engagements d'Action Logement en faveur du logement des ménages reconnus prioritaires au titre du DALO sont inter-départementaux et, à ce titre, nécessitent d'être pris en compte par l'ensemble des bailleurs sur l'ensemble des départements franciliens.

Calendrier de travail partagé et livrables

Un modèle régional de convention bilatérale de réservation sera élaboré et diffusé à l'ensemble des acteurs.

06

La détermination du mode de gestion du contingent

Chaque convention de réservation précise les modalités de gestion des réservations de logements. La gestion peut être réalisée en direct par les réservataires ou déléguée aux organismes de logements sociaux.

Au titre des conventions de réservations sur le contingent préfectoral, les préfets de départements pourront faire le choix d'expérimenter une gestion déléguée avec certains bailleurs volontaires détenant du patrimoine dans leur département.

1. Dans le cas d'une gestion directe :

- Les conventions doivent comporter une indication sur le mode de portée à connaissance des vacances de logements
- Les conventions doivent comporter une indication du délai et des modalités dans lequel le réservataire propose des candidats à l'organisme, ainsi que les modalités d'affectation du logement à défaut de proposition au terme du délai.
- Les caractéristiques minimales des logements à transmettre au réservataire au moment de la déclaration des vacances sont les suivantes :
 - Financement initial du logement
 - Typologie du logement
 - L'adresse (numéro + rue + commune + code postal) du logement
 - La localisation en ou hors QPV
 - La période de construction de l'immeuble
 - Montant du loyer + charges
 - DPE
 - Accessibilité PMR/étage/ascenseur
 - Surface du logement
 - Garage ou place de parking
- Les conventions doivent comporter une indication sur la procédure applicable en cas de refus par le locataire du logement proposé, ou de refus par le bailleur du candidat proposé

2. Dans le cas d'une gestion déléguée :

- Les conventions doivent comporter une indication sur la procédure applicable pour informer le réservataire dans un délai d'un mois pour tous baux signés à la suite des décisions d'attribution de logements, ainsi que pour tous les refus opposés par les candidats auxquels un logement a été proposé
- Les conventions doivent comporter une indication sur la procédure de labélisation des candidats du réservataire

A noter qu'à date, en Ile-de-France, aucun acteur n'est passé en gestion déléguée et que lors de la concertation régionale, un consensus sur une gestion directe au lancement de la gestion en flux a émergé. La gestion déléguée nécessite, d'une part, de solides habitudes de travail en commun entre un réservataire et un bailleur et, d'autre part, un ancrage des politiques partenariales et locales d'attributions. Néanmoins, si une expérimentation était mise en place par certains binômes réservataire/bailleur, un retour d'expérience en CRHH ou toute autre instance partenariale serait attendu.

07

Les dispositions spécifiques aux programmes neufs

La première mise en location d'un programme neuf doit permettre de refléter le financement de l'opération.

Pour cela, l'organisme bailleur organisera une concertation avec l'ensemble des réservataires concernés afin de déterminer la désignation des logements par réservataire lors de la première mise en service du programme.

La part de l'État sera systématiquement de 30% sauf accord contraire entre les parties.

Les documents indispensables à transmettre aux réservataires dans le dossier de commercialisation sont :

- Plans individuels des logements,
- Caractéristiques PMR,
- Photographies de la résidence,
- Notice de présentation,
- Liste des n° RPLS,
- Typologie des logements,
- Loyers + charges.

Calendrier de travail partagé et livrables

Une fiche-outil sera rédigée afin d'accompagner les bailleurs dans la mise en place de ces instances de concertation.

08

Le suivi des objectifs, la gouvernance du protocole et l'évaluation annuelle du dispositif

1. Les indicateurs de suivi pour piloter la gestion en flux

Des indicateurs de suivi sont retenus pour piloter la mise en œuvre de la gestion en flux. Ils feront l'objet d'un suivi régulier par les réservataires et les bailleurs. Les territoires disposant de CIA pourront s'accorder sur une liste d'indicateurs à retenir. Si le territoire ne dispose pas d'une CIA, les indicateurs obligatoires sont les suivants :

- La part des propositions faites à chaque réservataire sur le total des libérations de logements du patrimoine soumis à la gestion en flux de l'organisme
- La part des attributions en CALEOL faites à chaque réservataire sur le total des libérations de logements du patrimoine soumis à la gestion en flux de l'organisme
- Le taux d'attributions aux ménages relevant des objectifs réglementaires :
 - Publics prioritaires (dont DALO)
 - Demandeurs du 1er quartile hors QPV
 - Demandeurs du 2ème, 3ème, 4ème quartile en QPV
- La part des propositions et attributions sur les EPCI et les communes

À côté de ces indicateurs, les attributions sur les logements exclus de l'assiette du flux par le bailleur pour répondre aux besoins en matière de mutation interne, de relogement (ANRU, ORCOD) et de lutte contre l'habitat indigne, feront l'objet d'un suivi des réservataires. En particulier, les bailleurs devront veiller à présenter les éléments permettant d'apprécier :

- Les propositions et attributions réalisées pour les publics prioritaires déjà logés dans le parc social
- Les propositions et attributions réalisées dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain au bénéfice des publics prioritaires ou des salariés éligibles au contingent d'Action Logement

Ces indicateurs ne sont pas exclusifs, tout autre indicateur pertinent pourra être proposé.

2. La gouvernance du protocole et l'évaluation annuelle du dispositif

Les deux années à venir doivent permettre de parfaire les modalités de fonctionnement du dispositif, notamment sur son pilotage et sur les modalités de suivi de la répartition du flux.

Une instance régionale composée des signataires du présent protocole et piloté par l'État aura en charge le suivi de l'élaboration des différents livrables prévus, la diffusion à l'ensemble des acteurs et l'articulation avec la démarche de pilotage de la réforme des attributions mise en place au niveau national. La mise en œuvre de la réforme en Île-de-France, nécessairement progressive, pourra éventuellement s'appuyer sur des expérimentations conduites par des territoires pilotes.

Après la mise en œuvre de la gestion en flux, cette instance régionale aura pour mission la consolidation et le suivi des indicateurs décrits ci-dessus. Elle portera un regard sur les attributions réalisées hors assiette. Elle se réunira a minima une fois par an. Un bilan sera rendu public et publié sur le site internet de la DRIHL.

Ce comité régional pourra se constituer en groupes de travail thématiques pour traiter de problématiques techniques et proposer les ajustements nécessaires au dispositif.

Il pourra élaborer tout document technique utile à la mise en œuvre de la gestion en flux des droits de réservation.

A terme, les conférences intercommunales du logement ont vocation à constituer l'instance locale de suivi et de pilotage de la mise en œuvre de la gestion en flux à l'échelle intercommunale. Elle se réunira au moins une fois par an pour examiner les logements soumis au flux, les sorties du dispositif, ainsi que pour faire le point sur l'atteinte des objectifs, définir collectivement les correctifs à mettre en place, et valoriser les bonnes pratiques. Elle pourra aussi identifier les relogements complexes qui pourraient bénéficier d'une gestion en inter-bailleurs.

Le **03 MARS 2022**, à Paris

Le préfet de la région Île-de-France



Marc GUILLAUME

Le président de l'AORIF



Damien VANOVERSCHELDE

Le directeur régional Île-de-France d'Action Logement Services



Olivier BAJARD