

n° 008145-01

novembre 2012

## Les contingents de logements locatifs sociaux réservés par l'Etat

*Évaluation de leur gestion  
par les services déconcentrés*





**CONSEIL GÉNÉRAL**  
**DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE**

**Rapport n° : 008145-01**

**Les contingents de logements locatifs sociaux  
réservés par l'Etat**

établi par

**Jean CHAPELON**

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

**Thanh-Nhuan NGUYEN**

Chargé de mission

**Patricia PERRIN**

Conseillère d'administration de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables

**novembre 2012**



## Fiche qualité

La mission du CGEDD qui a donné lieu à la rédaction du présent rapport a été conduite conformément au dispositif qualité du Conseil<sup>(1)</sup>.

Rapport CGEDD n° 008145-01

Date du rapport : novembre 2012

Titre : Les contingents de logements locatifs sociaux réservés par l'Etat

Sous-titre du rapport : Évaluation de leur gestion par les services déconcentrés

Commanditaire : M.APPARU (secrétaire d'Etat chargé du logement)

Date de la commande :  
15 février 2012

Auteurs du rapport (CGEDD) : J.CHAPELON, T.NGUYEN ; P.PERRIN

Coordonnateur : J.CHAPELON

Superviseure : M.F.SIMON ROVETTO

Relectrice : I.VAULONT

Nombre de pages du rapport : 99

(1) Guide méthodologique s'appliquant aux missions confiées au CGEDD

[http://webissimo.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/007204-02\\_guide\\_methodologique\\_cgedd\\_2012\\_05\\_04\\_cle2e6cae.pdf](http://webissimo.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/007204-02_guide_methodologique_cgedd_2012_05_04_cle2e6cae.pdf)



## Sommaire

Résumé.....	5
<b>1. La mission.....</b>	<b>9</b>
1.1. Le cadre juridique qui définit le contingent préfectoral et organise sa gestion a été profondément renouvelé depuis 2007.....	9
1.1.1. <i>Le contingent préfectoral, et plus généralement les contingents de logements réservés, sont des institutions anciennes.....</i>	9
1.1.2. <i>Depuis 1998 la gestion du contingent préfectoral est articulée avec celle d'autres instruments de la politique en faveur des mal-logés.....</i>	9
1.1.3. <i>Des mesures adoptées, et des orientations prises depuis 2007 ont considérablement augmenté le besoin de logements réservés.....</i>	11
1.2. Le ministre a souhaité un audit de l'efficacité de l'emploi du contingent préfectoral.	12
1.3. Le CGEDD a procédé à cet audit en combinant plusieurs méthodes.....	12
1.3.1. <i>Organisation de la mission.....</i>	12
1.3.1.1. Composition de la mission et premiers travaux.....	12
1.3.1.2. La qualité.....	13
1.3.2. <i>Le Conseil a conduit une enquête approfondie dans 21 départements en la complétant par une enquête par questionnaire auprès des autres départements métropolitains .....</i>	13
1.3.2.1. Les thématiques étudiées.....	14
1.3.2.2. L'enquête approfondie dans les 18 départements au marché particulièrement « tendu ».....	14
1.3.2.3. ... ainsi que dans les trois départements pilotes de l'opération « Logement d'abord ».....	15
1.3.2.4. La nécessité d'un questionnaire complémentaire est apparue en cours de mission. .	15
1.3.2.5. De plus, une enquête simplifiée a été conduite par questionnaire auprès des départements n'appartenant pas à l'échantillon.....	15
1.4. Le présent rapport fait suite à une note d'étape d'avril 2012.....	15
<b>2. Les principaux enseignements de la mission.....</b>	<b>17</b>
2.1. Les modes de gestion du contingent préfectoral sont très hétérogènes.....	17
2.1.1. <i>La gestion en stock.....</i>	17
2.1.2. <i>La gestion en flux.....</i>	17
2.1.3. <i>Une gestion combinant les deux formules.....</i>	18
2.1.4. <i>Quelle que soit la formule retenue pour fixer le contingent, la délégation de sa gestion est possible selon deux modes.....</i>	18
2.1.5. <i>Au total, des situations très variées.....</i>	18
2.1.6. <i>Analyse d'un échantillon à titre d'illustration, de trois départements .....</i>	19
2.2. Les résultats de cette politique.....	20
2.3. Le nombre et la qualité des conventions de réservation.....	22

2.3.1. <i>Le contenu réglementaire des conventions de réservation de logements par l'Etat</i> .....	<a href="#">22</a>
2.3.2. <i>Deux démarches envisageables</i> .....	<a href="#">23</a>
2.3.3. <i>Un plan d'accompagnement géré et suivi de façon inégale suivant les régions</i> .....	<a href="#">27</a>
2.3.3.1. <i>La mise en place d'un dispositif régional et départemental au niveau des DREAL et de la DRIHL pour l'Île-de-France</i> .....	<a href="#">27</a>
2.3.3.2. <i>Par la désignation d'un référent « Pilotage du contingent préfectoral » par le préfet au sein de la direction départementale compétente</i> .....	<a href="#">28</a>
2.3.4. <i>Un choix de convention bien souvent lié au contexte local</i> .....	<a href="#">29</a>
2.3.4.1. <i>Convention-cadre</i> .....	<a href="#">29</a>
2.3.4.2. <i>Convention par bailleur</i> .....	<a href="#">30</a>
2.3.5. <i>Bilan global en mai 2012 : Une dynamique qui est en marche et qui devrait produire rapidement des résultats</i> .....	<a href="#">30</a>
2.3.6. <i>Analyse de quelques conventions passées en Province</i> .....	<a href="#">31</a>
2.3.7. <i>Analyse de quelques conventions passées en Île-de-France</i> .....	<a href="#">32</a>
2.3.8. <i>Conclusion</i> .....	<a href="#">33</a>
2.4. <i>Les accords collectifs</i> .....	<a href="#">34</a>
2.5. <i>Les partenariats</i> .....	<a href="#">34</a>
2.5.1. <i>Les partenaires au niveau départemental</i> .....	<a href="#">35</a>
2.5.2. <i>Les partenaires communaux</i> .....	<a href="#">35</a>
2.5.3. <i>UESL/Action Logement</i> .....	<a href="#">36</a>
2.5.4. <i>Les bailleurs sociaux</i> .....	<a href="#">37</a>
2.5.5. <i>Conclusion : Maintenir et conforter les relations avec les partenaires</i> .....	<a href="#">38</a>
2.6. <i>Les conditions de fonctionnement des services</i> .....	<a href="#">38</a>
2.6.1. <i>Une organisation variée dans les départements</i> .....	<a href="#">38</a>
2.6.2. <i>Des modalités de fonctionnement à améliorer et des compétences « métiers » à renforcer</i> .....	<a href="#">39</a>
2.6.3. <i>Favoriser une gestion du contingent global de 30% assurée par une même structure</i> .....	<a href="#">41</a>
2.6.4. <i>Renforcer la coopération entre les DDCCS(PP) et les DDT(M) pour répondre à la demande des logements</i> .....	<a href="#">41</a>
2.7. <i>Le cas particulier des départements non tendus</i> .....	<a href="#">41</a>
2.7.1. <i>Modalités de gestion du contingent préfectoral</i> .....	<a href="#">41</a>
2.7.2. <i>État d'avancement de la signature des conventions de réservation</i> .....	<a href="#">42</a>
2.7.3. <i>Accords collectifs départementaux et collecteurs 1 %</i> .....	<a href="#">42</a>
3. <i>Les propositions de la mission</i> .....	<a href="#">43</a>
3.1. <i>Améliorer l'efficacité de l'organisation vis-à-vis des bailleurs et des communes</i> .....	<a href="#">43</a>
3.2. <i>Améliorer l'efficacité interne de l'organisation des services</i> .....	<a href="#">45</a>
3.3. <i>Améliorer les outils informatiques</i> .....	<a href="#">46</a>
<i>Conclusion</i> .....	<a href="#">47</a>



<i>Annexes</i> .....	<a href="#">51</a>
<i>1. Lettre de mission</i> .....	<a href="#">53</a>
<i>2. Liste des personnes rencontrées</i> .....	<a href="#">55</a>
<i>3. Extraits du Code de la Construction et de l'Habitation concernant le contingent préfectoral</i> .....	<a href="#">61</a>
3.1. Partie législative.....	<a href="#">61</a>
3.2. Partie réglementaire.....	<a href="#">68</a>
<i>4. Le champ des logements soumis à convention de réservation</i> .....	<a href="#">73</a>
4.1. Définition juridique : plusieurs articles du livre IV du CCH (= articles L.4xx ) .....	<a href="#">73</a>
4.2. 1ère condition : les logements ont obtenu un concours financier de l'État ou fait l'objet du conventionnement à l'APL.....	<a href="#">75</a>
4.3. 2ème condition : sauf pour les logements ILM, les HLM – ou les SEM – si conventionnés en métropole- sont propriétaires ou gestionnaires des logements.....	<a href="#">77</a>
4.4. En conclusion.....	<a href="#">78</a>
<i>5. Guide d'entretien</i> .....	<a href="#">79</a>
<i>6. Tableau synthétique des réponses aux questionnaires</i> .....	<a href="#">83</a>
<i>7. Glossaire des sigles et acronymes</i> .....	<a href="#">87</a>
<i>8. Liste des recommandations</i> .....	<a href="#">91</a>



## Résumé

Le principe d'une réservation de logements par le représentant de l'État au profit des personnes prioritaires, est ancien<sup>1</sup> et son extension à l'ensemble du territoire national, sous une forme très voisine de celle que nous connaissons aujourd'hui, date de 1985. L'utilisation effective des logements ainsi réservés était cependant très partielle avant l'adoption de la loi DALO du 5 mars 2007 « *instituant le droit au logement opposable et diverses mesures en faveur de la cohésion sociale* ». Cette loi a changé la situation en donnant à l'État une obligation de reloger les personnes désignées comme prioritaires par les commissions DALO sous peine d'astreinte.

Pour répondre aux besoins en logement de ces personnes ainsi que des personnes orientées vers le logement à la sortie d'une structure d'hébergement d'urgence et de celles déclarées prioritaires au titre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), il convenait d'accroître substantiellement le nombre de logements effectivement mobilisables au bénéfice des plus mal logés.

À cette fin,

- la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion (MOLLE) a imposé aux organismes collecteurs de la participation des employeurs au logement des salariés – 1 % logement – de consacrer 25 % des attributions effectuées sur leur droit de réservation, au logement de personnes déclarées prioritaires par les commissions du droit au logement opposable ;
- le décret n° 2011-176 du 15 février 2011 a redéfini l'objet et a précisé le régime du « contingent préfectoral », de la fixation du taux de réservation et des modalités conventionnelles de gestion. Les services déconcentrés de l'État ont entrepris un récolement et, en tant que de besoin, une renégociation, selon un processus qu'il est, convenu d'appeler « récupération du contingent préfectoral », de leurs droits à réservation de logement locatifs sociaux (LLS), en vue d'en améliorer le taux d'utilisation qui était selon certaines estimations inférieur, à 50 %<sup>2</sup> du total que l'État était en droit de mobiliser.

Par lettre du 23 décembre 2011, le secrétaire d'État chargé du logement a demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) :

- d'évaluer :
  - l'effectivité de la « récupération » du contingent préfectoral ;
  - la qualité des conventions de réservation conclues pour définir et gérer ce contingent ;
  - et l'effectivité de la mobilisation des droits de réservation des collecteurs du « 1 % logement » pour les bénéficiaires du DALO ;
- de formuler toute proposition pratique – ne nécessitant pas la modification du cadre législatif – en vue d'améliorer les résultats obtenus dans ces domaines.

---

<sup>1</sup> Depuis « les personnes physiques peu fortunées... » du décret n°54-348 du 27 mars 1954, au « personnes de ressources modestes et des personnes défavorisées » de la Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 en passant par « Des personnes et familles sans aucun logement ou menacées d'expulsion sans relogement ou logées dans des taudis, des habitations insalubres, précaires ou de fortune (...) des personnes victimes de violences au sein de leur couple ou au sein de leur famille, menacées de mariage forcé ou contraintes de quitter leur logement après des menaces de violences ou des violences subies effectivement » de la Loi du 31 mai 1990

<sup>2</sup> Le présent rapport réévalue ce pourcentage puisqu'il arrive à 21,4 % soit 80 %

---

Il était demandé au CGEDD de travailler en enquêtant auprès d'un échantillon d'une vingtaine de départements<sup>3</sup> et d'approfondir différents sujets relevant de trois axes :

- La mobilisation du contingent préfectoral,
- La coopération entre partenaires dans la gestion des deux types de contingents – de l'État et des acteurs du « 1 % Logement » – pouvant être mobilisés pour les mal-logés,
- L'adéquation des moyens humains des services déconcentrés pour ces politiques et leurs besoins éventuels en mesures d'accompagnement.

### ***Principe d'une note d'étape et délai de la mission***

La mission<sup>4</sup> ayant été désignée le 23 janvier, il lui était impossible de remettre un rapport complet pour la mi-avril.

En revanche, il était possible, et le cabinet du ministre en a accepté le principe, de remettre début avril une note d'étape<sup>5</sup> sur les premiers résultats obtenus, la remise du rapport définitif étant repoussée ultérieurement.

### ***Méthodologie***

La mission a travaillé sur un échantillon proposé par la DHUP constitué de 18 départements au marché le plus souvent particulièrement tendu auxquels elle avait envoyé un questionnaire en octobre 2011. Ce questionnaire portant en grande partie sur les thèmes de la présente mission, l'équipe missionnée a choisi de procéder<sup>6</sup> par des visites (7) ou des entretiens téléphoniques (11) en utilisant un guide d'entretien complémentaire au questionnaire de la DHUP. La lettre de mission demandait d'étudier également la situation des trois départements figurant parmi les territoires pilotes de l'opération « Logement d'abord ». Pour ces départements, on a procédé, compte tenu des délais, par un questionnaire issu du guide d'entretien.

### ***Les principaux enseignements de la mission sont les suivants :***

- Les modes d'organisation des départements sont très variés :
  - gestion en stock : le contingent étant repéré appartement par appartement ou globalement par cité et par taille d'appartements ;
  - gestion en flux, avec un calcul forfaitaire du nombre appartements à attribuer par année ;
  - dans les deux cas, l'attribution est faite soit par le bailleur en gestion déléguée soit par les services déconcentrés de l'État, en général la direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) en gestion directe ;

---

<sup>3</sup> Comprenant l'Île-de-France et les trois départements pilotes pour la mise en œuvre de la politique du « Logement d'abord » qui vise à privilégier l'accès des sans abris à un logement de droit commun, en évitant autant que faire se peut, le passage par les structures d'hébergement.

<sup>4</sup> composée de Jean CHAPELON, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, Thanh-Nhuan NGUYEN, chargé de mission et Patricia PERRIN, conseillère d'administration de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables.

<sup>5</sup> Qui ne porte que sur dix départements tendus.

<sup>6</sup> Par ailleurs, afin d'avoir une référence, il est apparu intéressant, d'interroger les autres départements qui n'ont pas un fort enjeu logement et qui n'ont donc pas reçu le questionnaire de la DHUP, afin de connaître leurs pratiques.

- 
- au total, il y a donc quatre variantes de gestion.
  - Le mode en flux "délégué" présente l'avantage d'être le plus économe en moyens humains mais l'inconvénient de ne pas maîtriser le lieu de l'attribution ;
  - Les services se sont fortement mobilisés pour mettre en œuvre cette politique d'autant plus qu'elle permettait de faire face aux besoins des attributions DALO. Ils ont obtenu des résultats souvent remarquables alors qu'ils sont soumis à une forte pression de la part des demandeurs<sup>7</sup> Une fois achevées toutes les opérations de récupération entreprises, le contingent de départ aura cru d'environ 15 %.
  - Les objectifs des accords collectifs départementaux (ACD) lorsqu'ils existent, ont été souvent réduits pour tenir compte de l'importance du rattrapage effectué sur le contingent préfectoral ;
  - Des cas assez courants et compréhensibles de renonciation au contingent par les préfets sont les cas de programmes spécifiques de logements des militaires ou d'agents de l'administration pénitentiaire. C'est ce qui explique qu'à l'issue de l'opération de récupération, le contingent représentera près de 25 % du parc ;
  - Dans certains cas, les services soit par méconnaissance de la réglementation<sup>8</sup>, soit par difficulté dans les négociations avec les bailleurs, n'ont pas obtenu la réservation du nombre maximum de logements auxquels ils pouvaient prétendre ;
  - L'accompagnement de cette politique, malgré les efforts réels de la DHUP, est insuffisant compte tenu de ses nombreux aspects administratifs et juridiques très complexes. A l'exception notable de la DRIHL en région parisienne et de quelques DREAL, le niveau régional n'assure pas suffisamment son rôle d'animation. S'il y a sur le site Intranet de la DHUP beaucoup d'informations, la déclinaison par rubrique et sous-rubrique paraît peu lisible pour les services : il n'y a pas un vrai site métier ;
  - Certains services déconcentrés connaissent mal les moyens juridiques existants qui leur permettraient d'imposer des attributions dans les cas où les autres méthodes de négociation et de persuasion n'auraient pas abouti ;
  - Les services n'ont plus accès à l'enquête de la DHUP sur les attributions de logement, les bailleurs remplissant directement un questionnaire Web de la DHUP alors qu'auparavant le questionnaire transitait par leur intermédiaire ce qui leur apportait des informations utiles ;
  - Les modalités de gestion des personnels, suite à la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE), sont extrêmement rigides : ceci est particulièrement pénalisant pour ces services qui dépendent de trois ministères (Intérieur, Écologie et Affaires sociales) ;
  - À de rares exceptions près, l'autorité préfectorale s'est impliquée dans la gestion stratégique du contingent comprenant la négociation avec les bailleurs et les collectivités territoriales ;
  - Sous réserve que la proportion des décisions favorables des commissions DALO reste stable, on peut penser que le contingent permettra de répondre aux besoins dans les départements tendus, à l'exception des trois ou quatre départements les plus tendus de l'Île-de-France.

---

<sup>7</sup> Qui pose un véritable problème dans les zones tendues : accueil téléphonique débordé, agression physique dans les locaux des services...

<sup>8</sup> 30 % dont au plus 5 % pour les fonctionnaires de tous les programmes même ceux ayant bénéficié de convention avec un taux plus bas, et au-delà de la période de la convention APL.

---

Au-delà de la « récupération » du contingent préfectoral, la vraie question est bien celle d'assurer le relogement des plus démunis, le recours au contingent préfectoral étant une solution parmi d'autres. C'est pourquoi la première proposition de la mission consiste à rechercher un rapprochement des gestions des différents contingents sur des bases de transparence et de coopération : numéro unique, ordre de priorité unique, accord collectif départemental ou intercommunal, commission de coordination.

Les autres propositions de la mission concernent plus directement le contingent préfectoral :

- En cas de maintien d'une gestion séparée du contingent préfectoral, privilégier la solution de la gestion en flux délégué au bailleur en veillant tout particulièrement, dans ce cas, à ce que les résultats puissent être bien contrôlés ;
- Rappeler aux services les moyens juridiques dont ils disposent (désignation directe à l'organisme bailleur d'un candidat à reloger prioritairement, voire même désignation d'un délégué spécial si l'organisme fait obstacle aux attributions) pour garantir l'utilisation effective des logements lorsque les commissions d'attribution s'y opposent ;
- Mettre en place de véritables filières de formation pour les cadres et les gestionnaires en charge du contingent ;
- Demander au secrétariat général du METL et du MEDDE de se rapprocher de ses homologues des autres ministères pour améliorer la gestion interministérielle des postes et les conditions d'affectation dans les services ;
- Favoriser la diffusion d'un logiciel de gestion adapté ;
- Créer un site métier « contingent préfectoral » sur le site Intranet de la DHUP et en ouvrir l'accès aux agents des DDCS : sur ce site, rappeler et préciser les règles de fonctionnement du contingent préfectoral ;
- Permettre l'accès direct des services déconcentrés à l'enquête « attribution » de la DHUP qui constitue pour eux un véritable outil de suivi.

# 1. La mission

## 1.1. Le cadre juridique qui définit le contingent préfectoral et organise sa gestion a été profondément renouvelé depuis 2007

### 1.1.1. Le contingent préfectoral, et plus généralement les contingents de logements réservés, sont des institutions anciennes

Le droit de réservation que le législateur a donné à l'État a été initialement institué au profit des seuls agents de ce dernier. Le cercle de ses bénéficiaires a été ultérieurement élargi aux personnes prioritaires et défavorisées, en région parisienne d'abord (arrêté du 5 octobre 1968) puis dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants (1977).

C'est la loi du 18 juillet 1985 et son décret d'application du 19 mars 1986 qui ont fixé un dispositif dont l'économie générale perdure :

- La loi a confirmé la faculté de réserver des logements dont disposait le représentant de l'État et élargi le bénéfice de l'accès à ces logements, formant ce qu'il est convenu d'appeler le « contingent préfectoral », à l'ensemble de personnes prioritaires, mal logées ou défavorisées (Code de la construction et de l'habitation (CCH) article L. 441-1),
- Son règlement d'application (aujourd'hui codifié à l'article R. 441-5 du CCH) a disposé que « *le total des logements réservés par le commissaire de la République au profit des personnes défavorisées ne [pouvait] excéder 30 p. 100 du total des logements de chaque organisme dont 5 p. 100 au bénéfice des agents civils et militaires de l'État* »;
- La loi a défini des critères généraux de priorité pour l'attribution des logements locatifs sociaux et disposé que, dans chaque département, le préfet adopterait un règlement précisant ces critères ainsi que les conditions de la réservation de certains d'entre eux par des tiers à l'organisme HLM -l'État notamment- au profit des personnes prioritaires (CCH – article L441-1-1);
- Enfin, elle a donné au préfet la faculté, en cas d'inobservation du règlement mentionné plus haut par un organisme HLM et après épuisement des voies de conciliation, de désigner un délégué spécial chargé de prononcer les attributions de logement au nom et pour le compte de l'organisme (CCH – article L441-2).

### 1.1.2. Depuis 1998 la gestion du contingent préfectoral est articulée avec celle d'autres instruments de la politique en faveur des mal-logés

Le dispositif décrit ci-dessus a été amendé au fil du temps :

- La loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions a introduit les accords collectifs départementaux, les chartes intercommunales de logement, la notion de délais d'attente anormaux et de personnes prioritaires, et institué les commissions de médiation<sup>9</sup> ;

---

<sup>9</sup> Le décret du 27 mars 1954 prévoyait toutefois déjà des commissions départementales chargées de recevoir les « observations des candidats qui s'estimeraient lésés en matière de classement ou d'attribution ».

- 
- La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a créé la possibilité d'une délégation aux maires ou aux présidents d'établissements publics de coopération intercommunal (article L441-1) de la gestion du contingent préfectoral, le préfet disposant de la possibilité, « *s'il constate (...) que les objectifs fixés par le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées ne sont pas respectés, [... de ...] se substituer au maire ou au président de l'établissement public (...) pour décider directement de la réservation des logements* ».
  - la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a apporté diverses modifications aux articles L 441-1 à L 441-1-5 du CCH. Elle a prévu que le représentant de l'État pouvait désigner aux organismes bailleurs les personnes prioritaires sélectionnées par la commission de médiation, cette attribution s'imputant sur son contingent. Enfin, elle a supprimé les règlements départementaux et les a remplacés par les accords collectifs, soit départementaux soit intercommunaux, qui poursuivent le même objectif de définition des priorités départementales dans un cadre conventionnel.

À la fin de l'année 2006, le représentant de l'État pouvait, en théorie, en mobilisant l'un ou l'autre des leviers d'un dispositif très complet, agir de trois façons en vue du relogement d'une personne prioritaire :

- en proposant à l'organisme bailleur un candidat prioritaire pour un logement identifié appartenant au contingent préfectoral, cette candidature devant être ensuite approuvée par la commission d'attribution ;
- en désignant directement un candidat prioritaire à l'organisme bailleur, celui-ci devant alors proposer un logement et cette attribution s'imputant sur le contingent préfectoral ;
- enfin, si l'organisme faisait obstacle à l'identification du contingent préfectoral, en désignant un délégué spécial chargé de prononcer les attributions s'imputant sur ce contingent.

L'État disposait ainsi en théorie d'un nombre important de logements à attribuer mais ses possibilités réelles étaient bien moindres parce que sa gestion était insuffisamment rigoureuse. Les services préfectoraux soit n'insistaient pas suffisamment auprès des organismes bailleurs pour connaître ceux des logements qui leur étaient réservés qui se libéraient, soit n'arrivaient pas à trouver facilement des personnes à la recherche de logements.

Comme a pu le dire le sénateur Philippe DALLIER<sup>10</sup>, le contingent préfectoral faisait l'objet d'un suivi « très distendu » si bien que le nombre de logements attribués annuellement à ce titre correspondait, au mieux, à la moitié du total que l'État était en droit de mobiliser.

Quant aux dispositions plus drastiques de l'article L 441-1-3 du CCH permettant la désignation d'une personne prioritaire à un organisme bailleur ou, en cas d'inobservation du règlement départemental, la désignation d'un délégué spécial chargé de procéder à l'attribution du logement en lieu et en place de l'organisme bailleur, elles n'ont, à notre connaissance, jamais été mises en œuvre.

---

<sup>10</sup> Sénat – Rapport d'information n° 92 (2008-2009) de M. Philippe DALLIER, fait au nom de la commission des finances, déposé le 12 novembre 2008 sur la mise en œuvre du droit au logement opposable.



---

### 1.1.3. Des mesures adoptées, et des orientations prises depuis 2007 ont considérablement augmenté le besoin de logements réservés

La loi du 5 mars 2007, instituant le droit au logement opposable (DALO) et diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, ont totalement changé le contexte de la gestion du contingent préfectoral.

La loi DALO ouvre un double droit de recours aux personnes qui, satisfaisant aux conditions réglementaires d'accès à un logement locatif social, n'ont reçu aucune proposition adaptée dans un délai approprié : recours devant la commission de médiation d'abord (Article L441-2-3 du CCH), recours devant le juge administratif ensuite (Article L441-2-3-1 du CCH) pour ceux d'entre eux reconnus prioritaires par la commission : *« Le président du tribunal administratif (...) lorsqu'il constate que la demande a été reconnue comme prioritaire par la commission de médiation (...) et que n'a pas été offert au demandeur un logement tenant compte de ses besoins et de ses capacités, ordonne le logement ou le relogement de celui-ci par l'État et peut assortir son injonction d'une astreinte ».*

L'introduction de ce recours et de cette astreinte a obligé l'État à faire une pleine utilisation de son droit à proposer des candidats à l'occupation d'un logement du « contingent préfectoral », droit qui constitue le premier des moyens du relogement des ménages bénéficiant du droit au logement opposable.

Le deuxième moyen est la mise en œuvre de la disposition de la loi n°2009-323 du 25 mars 2009 (loi MOLLE) qui a prévu que les collecteurs d'Action Logement<sup>11</sup> consacrent 25 % des attributions effectuées sur leur droit de réservation au relogement de personnes déclarées prioritaires par les commissions de médiation.

Les moyens essentiels de la mise en œuvre du DALO sont également ceux de la politique du « Logement d'abord » adoptée en 2009 qui vise à privilégier, pour les sans abris, l'accès à un logement de droit commun, en évitant, si possible, le passage par les structures d'hébergement.

Le décret n°2011-176 du 15 février 2011 relatif à la procédure d'attribution des logements sociaux et au droit au logement opposable a introduit dans le code de la construction et de l'habitation des dispositions visant à obtenir qu'à l'issue d'une phase transitoire se terminant le 11 octobre 2011, un contingent préfectoral soit défini, dans toutes les circonstances où la loi le prévoit, en des termes conformes à cette dernière, par la signature entre le préfet et les bailleurs sociaux de conventions de réservation lorsqu'il n'en n'existe pas ou par la mise en conformité des conventions existantes. Ces dispositions prévoyaient qu'au-delà du 1er octobre 2011, en l'absence de convention signée ou de mise en conformité, les modalités de mise en œuvre du contingent préfectoral seraient fixées par arrêté préfectoral.

Le décret améliore les conditions de détermination et d'utilisation par le préfet de son contingent en définissant trois formules possibles de fixation des contingents – dans la limite du plafond de 30 % du parc du bailleur déjà mentionné plus haut- et de gestion de ces derniers. Il renvoie à un arrêté la définition du contenu minimum obligatoire des conventions de réservation de l'État, précise les sanctions en cas de non-respect des conventions ou d'absence de déclaration des mises en service et des vacances

Un arrêté du 10 mars 2011 est venu préciser le contenu de ces conventions de réservation de logement par l'État qui doivent :

- permettre la récupération du contingent préfectoral tel que les textes le prévoient,
- améliorer la gestion et clarifier les règles,

---

<sup>11</sup> les collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction

- 
- établir d'un commun accord avec les bailleurs sociaux des règles d'organisation et de fonctionnement.

C'est dans ce contexte que les services de l'État ont entrepris, au cours de ces dernières années, un travail de recensement de leurs droits à réservation et, en tant que de besoin, de définition ou redéfinition de ces derniers, en vue de ce qu'il est convenu d'appeler « la récupération du contingent préfectoral ».

Ce travail a été appuyé par la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) avec un plan d'accompagnement spécifique : nomination d'une directrice de projet, appui du bureau compétent et du centre d'études techniques de l'Équipement (CETE) de Bordeaux, réunions régionales, mise à disposition d'outils (questions-réponses, fiches techniques).

## **1.2. Le ministre a souhaité un audit de l'efficacité de l'emploi du contingent préfectoral**

Par note du 23 décembre 2011 (cf. annexe 1), le secrétaire d'État chargé du Logement a demandé au Conseil général de l'Environnement et du Développement durable d'évaluer :

- l'effectivité de la « récupération » du contingent préfectoral et la qualité des conventions de réservation conclues par l'État ;
- l'effectivité de la mobilisation des droits de réservation des collecteurs d'Action Logement au profit des bénéficiaires du droit au logement opposable.

Il a demandé que la mission indique, à partir d'une enquête portant sur une vingtaine de départements :

- quelles sont les bonnes pratiques qui permettent de mobiliser de manière complète, efficace et pérenne le contingent préfectoral,
- quel est le volume théorique et effectif des attributions de logements réservés de l'État, le nombre et la qualité des conventions de réservation, la qualité du partenariat de l'État avec les bailleurs sociaux, les collecteurs d'Action logement et les collectivités locales, les procédures d'examen de la recevabilité des candidatures à un logement réservé, l'adéquation des moyens humains des services déconcentrés à leurs missions de gestion et leurs besoins éventuels en mesures d'accompagnement.

Enfin, il était demandé à la mission de formuler toute proposition de nature à améliorer les résultats des services sans recourir à une modification législative.

Le cabinet du ministre a accepté le principe d'un travail ainsi organisé : une note d'étape début avril, tirant les conclusions des premiers résultats collectés et un rapport définitif diffusé ultérieurement. De fait, la note d'étape, qui comprenait la quasi-totalité des propositions définitives de la mission, a été diffusée dans les délais prévus, le 12 avril 2012, et présentée au cabinet du ministre le 4 mai 2012.

## **1.3. Le CGEDD a procédé à cet audit en combinant plusieurs méthodes**

### 1.3.1. Organisation de la mission

#### *1.3.1.1. Composition de la mission et premiers travaux*

Le CGEDD a désigné une équipe composée de Jean CHAPELON, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, Thanh-Nhuan NGUYEN, chargé de mission, Patricia PERRIN, conseillère d'administration de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables.

---

Avant de rédiger une première note, de « cadrage » de ses travaux, la mission a rencontré des membres du cabinet du ministre ainsi que des représentants de la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages et du délégué interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) le 2 février 2012. Une seconde entrevue avec la DHUP et la DIHAL s'est déroulée le 29 février 2012.

À la suite de ces premiers entretiens, elle a pris connaissance de la réglementation et des principaux rapports sur le sujet<sup>12</sup>.

La mission s'est par ailleurs entretenue, au démarrage de ses travaux, avec des membres de la mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS) qui ont fait le point sur leurs investigations portant sur la gestion du contingent préfectoral en Île-de-France ainsi qu'avec le chargé de mission à la DHUP pour le déploiement de l'outil « Reporting-logement » (7 mars 2012) qui est l'applicatif préconisé par cette direction pour gérer les contingents.

La mission a aussi rencontré l'Union Sociale pour l'habitat (USH) et l'Union des Entreprises et des Salariés pour le Logement (UESL)/Action Logement.

### 1.3.1.2. La qualité

Conformément à la méthode préconisée par le ministre, la mission a retenu 21 départements pour y conduire une enquête approfondie ; elle a recueilli l'avis des services qu'elle a rencontrés dans ces départements sur le projet du résumé figurant en tête de sa note d'étape.

Le fait de diffuser début avril une note d'étape a permis de recueillir un deuxième ensemble de remarques, critiques et compléments qui ont permis d'établir le rapport final.

Par ailleurs, conformément à la démarche qualité du CGEDD, la mission a eu recours à une relectrice du rapport : elle a proposé cette fonction à Mme Isabelle VAULONT, Inspectrice générale de l'administration du développement durable.

### 1.3.2. Le Conseil a conduit une enquête approfondie dans 21 départements en la complétant par une enquête par questionnaire auprès des autres départements métropolitains

Pour former l'échantillon demandé par le ministre, la mission a accepté une liste de 18 départements proposée par la DHUP qui comprenait la quasi-totalité des départements les plus peuplés et les plus tendus de métropole, notamment les départements de la région Île-de-France, le Nord, le Rhône, la Gironde et trois départements de la région PACA<sup>13</sup>. Ces 18 départements, qui représentent 49 % du parc de logements sociaux de France métropolitaine<sup>14</sup>, figurent parmi les 22 départements dont la population dépasse le million d'habitants<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Tels que le rapport CGEDD n°07070-01 d'Isabelle MASSIN, Marc PREVOT et Patrick LAPORTE intitulé « *Mission d'analyse des conditions d'accès au logement des publics prioritaires* », le rapport CGEDD n°08012-01 de Marc PREVOT, Jean CHAPELON, Isabelle MASSIN, et Isabelle RAYMOND MAUGE « *Prise en charge de la nouvelle fonction sociale du logement dans la nouvelle organisation territoriale de l'Etat* » ou le rapport de l'IGA n°011-092-01 de décembre 2011 sur la "gestion du contingent préfectoral de 5 % réservé au logement social des agents publics de l'Etat".

<sup>13</sup> Il s'agit des départements 06, 13, 31, 33, 34, 38, 44, 59, 69, 83, 75, 77, 78, 91, 92, 93, 94 et 95

<sup>14</sup> RPLS au 1/1/2011.

<sup>15</sup> Recensement général de la population actualisé au 1/1/2010.

---

À ces 18 départements, la mission a ajouté, comme le demandait expressément la lettre du ministre, les 3 départements figurant parmi les 10 territoires retenus pour l'expérimentation de la politique du « Logement d'abord ».

La mission avait prévu initialement d'envoyer un questionnaire à tous les départements de cet échantillon de 21. Cependant, apprenant que la DHUP, en octobre 2011, avait adressé aux 18 premiers d'entre eux un questionnaire portant en très grande partie sur les mêmes thèmes que les siens, elle a amendé son projet en décidant :

- de mener dans ces 18 départements une enquête approfondie sur place ou par téléphone ;
- d'interroger les services des 3 départements de l'opération pilote « Logement d'abord », comme initialement prévu, avec un questionnaire approfondi ;
- de mener une enquête complémentaire par questionnaire simplifié auprès des autres départements métropolitains.

#### *1.3.2.1. Les thématiques étudiées*

La mission a décidé d'étudier plus particulièrement :

- L'efficacité relative des formules de fixation du contingent définies par les dispositions du CCH issues du décret du 15 février 2011 (ces méthodes sont définies plus bas au § 2.1) ainsi que celles de la gestion en régie, de la gestion déléguée au bailleur, de la gestion déléguée à la commune.
- Les modalités de calcul du plafond théorique du contingent, soit 30 % du parc du bailleur ou du programme intéressé (Article R. 441-5 du CCH cité ci-dessus) ;
- Les modalités de contrôle des déclarations de vacance de logements du contingent préfectoral adressées au préfet par les organismes ;
- La mobilisation d'une fraction du parc réservé aux collecteurs du 1 % au profit des personnes déclarées prioritaires par les commissions de médiation du DALO.

#### *1.3.2.2. L'enquête approfondie dans les 18 départements au marché particulièrement « tendu »...*

Pour étudier la situation dans ces départements, il est apparu que la méthode la plus pertinente, compte-tenu du travail déjà effectué par la DHUP, consistait à procéder par des visites ou des entretiens téléphoniques en ayant pris connaissance au préalable des informations recueillies par la DHUP<sup>16</sup>.

Un guide d'entretien (cf. annexe 5) a été établi tant pour les visites que pour les entretiens téléphoniques, posant avec une précision particulière les questions portant sur l'organisation et les modalités de fonctionnement interne des services qui tiennent une grande place dans la problématique définie par le ministre.

Après une première série d'entretiens, un point a été fait pour vérifier que ce guide ne présentait pas de défauts. Il n'est pas apparu nécessaire de l'amender.

---

<sup>16</sup> Il n'était pas prévu d'envoyer un nouveau questionnaire : il fallait imaginer les questions complémentaires permettant de répondre à la commande du ministre.

---

Les 18 départements ont été répartis entre 7 donnant lieu à un déplacement et 11 donnant lieu à des entretiens téléphoniques.

Cette répartition a été faite en fonction de la qualité de la réponse au questionnaire de la DHUP, les visites (06, 77, 78, 83, 91, 92 et 94) concernant, en priorité, les départements dont la réponse au questionnaire faisait défaut ou présentait quelques insuffisances. Deux membres de la mission se sont rendus dans chacun des départements sélectionnés <sup>17</sup> soit trois ou quatre déplacements pour chacun d'eux.

Enfin, l'équipe a rencontré le directeur de la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL) le 6 mars 2012.

#### *1.3.2.3. . . . ainsi que dans les trois départements pilotes de l'opération « Logement d'abord »*

La politique « Logement d'abord » vise à privilégier l'accès des sans abris à un logement de droit commun, en évitant autant que possible le passage par des structures d'hébergement.

Trois départements font partie des territoires pilotes pour la mise en œuvre de cette politique : la Côte d'Or, du Gard et de la Sarthe. Pour étudier la situation dans ces départements, la mission a procédé, compte tenu des délais de remise de sa note d'étape, par envoi d'un questionnaire issu du guide d'entretien.

#### *1.3.2.4. La nécessité d'un questionnaire complémentaire est apparue en cours de mission*

L'exploitation des réponses des services départementaux au questionnaire d'octobre 2011 de la DHUP et à celui de la mission destiné aux 3 départements de l'opération « Logement d'abord » a montré que des éléments essentiels manquaient, notamment sur les aspects quantitatifs de la récupération du contingent. C'est la raison pour laquelle un questionnaire complémentaire a été diffusé fin mars 2012. Seuls quatorze départements sur les 21 interrogés y ont répondu.

#### *1.3.2.5. De plus, une enquête simplifiée a été conduite par questionnaire auprès des départements n'appartenant pas à l'échantillon*

Il est apparu intéressant, pour connaître leurs pratiques et disposer d'une référence, d'interroger les départements métropolitains n'appartenant pas à l'échantillon retenu par la mission. Pour ces départements, il a été procédé par envoi d'un courrier et d'un questionnaire simplifié à remplir avant le 30 mars. 63 départements sur les 96 départements consultés ont répondu au questionnaire dont les résultats sont présentés dans l'annexe 6

## **1.4. Le présent rapport fait suite à une note d'étape d'avril 2012**

La note d'étape, diffusée au cabinet du ministre et à la DGALN, a tiré les enseignements des réponses à l'enquête approfondie sur 21 départements ainsi que des sept réponses au questionnaire complémentaire reçues à cette date. Elle a été présentée au cabinet du ministre du logement le 4 mai 2012.

Elle portait sur trois thèmes : les différents modes de gestion du contingent (§ 2.1), les résultats de cette politique (§ 2.2) et les conditions de fonctionnement des services (§ 2.6).

---

<sup>17</sup> Au moment de la remise de la note d'étape, trois départements (77, 78 et 91) n'avaient pas encore été visités.

---

Dans le présent rapport, la mission approfondit son étude de la situation des 18 départements au marché particulièrement « tendu » en exploitant, en particulier, les réponses de sept autres départements au questionnaire complémentaire ainsi que les informations provenant du questionnaire simplifié adressé aux autres départements et les informations générales fournies par la MILOS, la DRIHL, l'USH et Action Logement.

Elle traite des thématiques concernant les départements de l'échantillon qu'elle n'avait pas abordées dans la note d'étape : les conventions (état d'avancement, contenu, critères d'éligibilité) (§ 2.3), les accords collectifs (§ 2.4), les partenariats (§ 2.5) ainsi que le cas particulier des départements « non tendus » (§ 2.7), peu ou pas représentés dans l'échantillon.

## 2. Les principaux enseignements de la mission

### 2.1. Les modes de gestion du contingent préfectoral sont très hétérogènes

Le décret du 15 février 2011 en modifiant l'article R. 441-5 du CCH, a, pour la première fois, non seulement fixé le nombre maximum des logements gérés par un bailleur social que le préfet peut réserver – 30 % du parc de l'organisme, dont au plus 5 % au bénéfice des agents civils et militaires de l'État- mais également fixé les formules à utiliser pour définir les droits à réservation du préfet :

« Ces réservations peuvent porter sur des logements identifiés dans des programmes, sur un flux annuel de logements portant sur un ou plusieurs programmes ou sur l'ensemble du patrimoine de logements locatifs du bailleur, ou sur une combinaison entre ces deux formules. Dans tous les cas, ces réservations s'exercent lors de la première mise en location des logements ou au fur et à mesure qu'ils se libèrent. »

Il est d'usage d'appeler la première de ces méthodes « gestion en stock » et la seconde gestion « en flux ». Leurs modalités pratiques de mise en œuvre, séparément ou en combinaison, sont précisées ci-dessous.

#### 2.1.1. La gestion en stock

Le service de l'État direction départementale de la cohésion sociale (DDCS), ou dans certains cas, direction départementale des territoires (DDT) procède à l'identification logement par logement (nom du bailleur et du programme, type et adresse du logement...) d'un contingent égal au quota de 30 %<sup>18</sup> des logements sociaux. Le service de l'État peut ainsi proposer aux bailleurs des candidats sur des logements identifiés qui se libèrent ou sont mis en service dans les nouveaux programmes.

#### Points de vigilance

Les conventions État/Bailleurs sociaux ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement (APL) fixent généralement le pourcentage de logements réservés à 30 %. Les conventions de réservation fixent également le pourcentage de logements réservés en fonction de la méthode de gestion retenue.

Pour les programmes gérés en stock, le pourcentage sera le même que celui prévu par la convention APL.

Pour les programmes ne faisant pas ou plus, au terme de la durée de la convention APL, l'objet d'une convention APL, le pourcentage est fixé par la seule convention de réservation. En effet, il est utile de rappeler que ce droit de réservation n'est pas strictement la contrepartie d'un financement mais une obligation qui s'applique à l'ensemble du parc locatif social.

#### 2.1.2. La gestion en flux

Elle consiste à fixer des objectifs annuels de 30 % des logements libérés ou nouveaux sur des programmes ou sur tout le patrimoine d'un bailleur présent sur le territoire. Très souvent, ces flux sont calculés de manière forfaitaire à partir du taux de rotation moyen appliqué à

---

<sup>18</sup> Dont 5 % au plus pour les fonctionnaires, les services pratiquant souvent une séparation en deux contingents de 25 % et 5 %.

---

30 % du parc. Cette méthode ne permet pas de rattrapage du contingent « perdu » – par rapport au plafond de 30 % du parc. En revanche, elle a l'intérêt de sa simplicité et l'avantage d'être plus favorable à l'État – et donc aux publics prioritaires- que la gestion en stock parce que les logements du contingent de l'État connaissent un taux de rotation plus faible que les autres logements.

### 2.1.3. Une gestion combinant les deux formules

Une gestion combinant les deux formules est possible.

### 2.1.4. Quelle que soit la formule retenue pour fixer le contingent, la délégation de sa gestion est possible selon deux modes

Quelque soit le mode de gestion (en stock et/ou en flux), le préfet peut ou non déléguer la gestion de ce contingent aux bailleurs.

- Dans le cas de la gestion directe, le service de l'État propose des candidats à la commission d'attribution des logements (CAL) sur les logements réservés.
- Dans le cas de la gestion déléguée, c'est le bailleur qui présente les candidats.

Ainsi, il y a 4 variantes possibles :

- Le mode en stock à gestion directe ou déléguée,
- Le mode en flux à gestion directe ou déléguée.

La mission a également pu prendre en compte l'intérêt d'un dernier mode de gestion déléguée mis en œuvre essentiellement dans le département des Hauts de Seine dans lequel la délégation est effectuée en faveur des communes, ce qui présente l'avantage de regrouper le contingent de l'État et celui de la commune au bénéfice du même public prioritaire.

Dans tous les cas, il faut que le service de l'État mette en place des outils de contrôle des attributions effectuées sans quoi le risque n'est pas nul qu'un certain nombre de réservations lui échappe, ce qui annulerait les efforts entrepris pour reconquérir le contingent.

### 2.1.5. Au total, des situations très variées

L'exploitation du questionnaire envoyé à l'ensemble des départements métropolitaines (cf. annexe 5 et 6) montre une grande diversité des situations, avec toutefois un certain lien entre le mode de calcul du contingent et le mode de gestion : les services déconcentrés qui décident de suivre leur contingent en stock, ont plus tendance à le gérer en régie, ceux qui décident de suivre leur contingent en flux ont plus tendance à déléguer sa gestion.

Par ailleurs, il est intéressant de noter que si majoritairement le contingent préfectoral est traité par les DDSC(PP), dans certains cas, notamment ceux de l'Aube (10), du Doubs (25), de l'Ille-et-Vilaine (35), du Jura (39), du Pas-de-Calais (62), c'est la DDT(M) qui est en charge du contingent préfectoral. On notera que le couple stock et régie caractérise surtout l'action des DDTM et l'autre couple caractérise surtout l'action des DDSC. L'explication est vraisemblablement que les DDTM ont financé à l'origine la construction des logements et



qu'ils ont gardé l'historique de ces logements alors que les DDCS n'ayant pas ces données, préfèrent utiliser le système plus simple du flux.

	Mode de gestion			total
	régie	déléguée	autres	
stock	37,0%	5,9%	3,4%	<b>46,3%</b>
flux	7,0%	15,0%	4,2%	<b>26,2%</b>
autres	14,7%	2,6%	10,2%	<b>27,5%</b>
<b>total</b>	<b>58,7%</b>	<b>23,5%</b>	<b>17,8%</b>	<b>100,0%</b>

Tableau 1 : répartition en nombre de logements des modes de calcul du contingent en fonction du mode de gestion, hors non réponse : source enquête CGEDD .

### 2.1.6. Analyse d'un échantillon à titre d'illustration, de trois départements

Au travers de l'analyse d'un échantillon des 3 départements (Alpes maritimes, Var et Hérault), on constate une grande variété dans les modes de faire. Cette diversité s'explique principalement par des raisons d'histoire locale, et en dernier lieu, par les effets des réorganisations récentes des services déconcentrés : transfert d'informations entre DDCS(PP) et DDT(M), diversité des cultures, des approches au sein des DDCS qui appréhendent les sujets de manière différentes (les personnels au sein de ces nouvelles structures sont d'origine diverses : écologie, intérieur et affaires sociales.

*S'agissant de la **DDCS des Alpes maritimes**, elle a fait le choix d'une gestion en stock (parc existant et mises en service) à gestion directe.*

*La DDCS reconstitue bailleur par bailleur et programme par programme le contingent préfectoral théorique (travail mené avec la participation des bailleurs, à partir d'un tableau synthétique élaboré par la DDCS et renseigné par les bailleurs). Le travail est en cours de finalisation. À ce jour, aucune convention de réservation n'a été signée mais un projet de convention-type a été élaboré et doit être prochainement validé.*

*S'agissant de la **DDCS du Var**, le travail d'identification du contingent a été réalisé (parc existant et mises en service). Cet exercice a été profitable puisque le département devrait « récupérer » à terme, (dans le cadre d'un plan de « rattrapage » prévu), plus de 1 000 logements qui n'avaient pas été comptabilisés antérieurement dans le contingent préfectoral.*

*Pour sa part, le service a donc fait le choix d'une gestion en stock (identification physique des logements réservés : pour le parc existant et pour les mises en service).*

*Par ailleurs, la délégation de la gestion du contingent au bailleur n'a été accordée que pour un seul programme (pour la gestion des attributions de la cité ZUP Berthe par le bailleur Terres du Sud Habitat). Pour le reste du parc, la gestion est directe.*

*Les projets de convention de réservation sont en cours de validation par les bailleurs.*

*S'agissant de la **DDCS de l'Hérault**, la situation est encore différente. A l'origine, la DDE avait commencé le recensement à partir des conventions APL, mais l'opération n'avait pas été menée à terme. De ce fait, pour le parc existant le service est parti du déclaratif des bailleurs pour identifier le contingent préfectoral. Un rapprochement aurait cependant été opéré pour estimer le contingent à partir du patrimoine des bailleurs au travers de l'enquête Répertoire du parc de logement social (RPLS), afin de comparer cette estimation au chiffre déclaré par les bailleurs.*

*Pour le parc existant, la gestion est en flux et déléguée (délégation sur l'ensemble du parc existant aux bailleurs par convention de gestion). Pour les nouveaux programmes mis en service, la DDCS a fait le choix d'une gestion en stock directe (hormis pour les opérations de démolition – reconstruction).*

*Les conventions ont été signées par tous les bailleurs (13 dans le département).*

Ces trois exemples illustrent la diversité des organisations mais aussi les niveaux d'avancement très différencié de cette "reconquête du contingent préfectoral", liés aux contextes locaux.

## 2.2. Les résultats de cette politique

Les services se sont fortement mobilisés pour mettre en œuvre cette politique, d'autant qu'elle permettait de faire face aux besoins des attributions DALO. Les résultats sont

		nombre de LLS (a)	contingent (b)	taux de contingent =b/a	rattrapage prévu =c	taux de rattrapage = c/b	Taux de contingent après rattrapage =(b+c)/a	accord collectif hors CP
6	Alpes Maritimes	49 720	6 375	12,8%	5 558	87,2%	24,0%	525
13	Bouches du Rhône	144 264	30 000	20,8%	5 000	16,7%	24,3%	non
31	Haute Garonne	55 383	12 129	21,9%	4 486	37,0%	30,0%	Environ 1700/an
34	Hérault	49 625	11 975	24,1%	0	0,0%	24,1%	non
44	Loire Atlantique	70 685	9 335	13,2%	29% du flux	9,5% en dix ans	22,7%	pas d'ACD
69	Rhône	142 000	28 740	20,2%	1 437	5,0%	21,3%	oui
75	Paris	197 414	43 014	21,8%	7 343	105,0%	25,5%	2000 dont 700
77	Seine et Mame	88 598	21 637	24,4%	3 678	17,0%	28,6%	5% du contingent hors rattrapage
83	Var	44 157	10 400	23,6%	1 500	14,4%	26,9%	non
91	Essonne	93 995	21 744	23,1%	1 755	8,1%	25,0%	785 dont 212 sur le contingent
92	Hauts de Seine	182 426	35 073	19,2%	6 300	18,0%	22,7%	1 014
93	Seine Saint Denis	208 493	48 371	23,2%	1 200	2,5%	23,8%	10,0%
94	Val de Mame	158 675	35 077	22,1%	2 522	7,2%	23,7%	992 dont 43%
95	Val d'Oise	104 791	26 792	25,6%	3 127	11,7%	28,6%	prématuré
	<b>total</b>	1 590 226	340 662	21,4%	52 906	15,5%	24,7%	

Tableau 2 : bilan de l'effort de rattrapage sur un certain nombre de départements « tendus »

souvent remarquables alors qu'il existe une forte pression de la part des ménages qui entendent faire valoir leur droit<sup>19</sup>.

Les objectifs des accords collectifs, lorsqu'ils existaient, ont été souvent partiellement réduits pour tenir compte de l'importance du rattrapage effectué sur le contingent préfectoral.

Des cas assez courants et compréhensibles de renonciation au contingent par les préfets ont visés des programmes spécifiques de logement des militaires ou d'agents de l'administration pénitentiaire.

Le tableau 2 montre le résultat de l'exploitation du questionnaire complémentaire adressé aux vingt et un départements particulièrement « tendus ».

Premier enseignement, le contingent actuel atteint 21,4 %, soit beaucoup plus que ce qui était estimé dans plusieurs études antérieures qui le plafonnaient à 50 % seulement du nombre total de logements que l'Etat est en droit de mobiliser, soit un contingent effectif à hauteur de 15 % au lieu de 30 %. Sur les quatorze départements qui ont répondu, on notera qu'après rattrapage, ces départements prévoient un contingent de l'ordre de 25 % du parc des bailleurs présents sur leur territoire.

	retour sur accord antérieur	fongibilité	à la fin des conventions
Alpes Maritimes	non	non	0%
Bouches du Rhône	non	oui	30%
Haute Garonne	pas d'accord <30%	oui	30%
Hérault	non	oui	30%
Loire Atlantique	non	non	30%
Rhône	pas d'accord <30%	oui	?
Paris	non	oui	30%
Seine et Marne	oui sauf exception	oui dans les deux sens	30%
Var	non	oui	30%
Essonne	non	en général non	30%
Hauts de Seine	oui	oui pour le futur	30%
Seine Saint Denis	oui	oui	30%
Val de Marne	oui	non	30%
Val d'Oise	non	non	30%

Tableau 3 : modalités de calcul du contingent

Comme le montre le tableau 3, les modalités de calcul du plafond théorique du contingent (30 % des logements du parc dont 5 % pour les fonctionnaires), ne sont pas bien connues de tous les services, entraînant un écart non négligeable par rapport à ce plafond.

S'agissant de la demande, on peut s'attendre à un certain tassement :

- certains départements modérément tendus, incluent déjà dans leur priorité les ménages « susceptibles d'être déclarés prioritaires » par la commission DALO et non seulement « déclarés prioritaires » ;
- parmi les départements très tendus (surtout ceux de la région parisienne), les services ont fait, au cours des derniers mois, un grand effort de rattrapage en matière d'instruction au sein des commissions DALO, ce qui explique la hausse de la demande

<sup>19</sup> Cf note n°7 page 7

---

DALO. Sous réserve que la proportion des décisions favorables de ces commissions demeure stable, le flux des demandes devrait donc diminuer.

Dans ces conditions, compte tenu des progrès réalisés et sous réserve des améliorations recommandées plus loin, on peut penser que le contingent permettra de répondre aux besoins dans les départements tendus, à l'exception des quatre départements les plus tendus de l'Île-de-France.

## **2.3. Le nombre et la qualité des conventions de réservation**

La lettre de mission demandait d'évaluer le nombre et la qualité des conventions de réservation.

Le code de la construction et de l'habitation prévoit en effet que les conventions de réservation avec les bailleurs sociaux qui définissent le contingent préfectoral soient conclues pour la première fois ou mises en conformité avant le 1er octobre 2011.

Un arrêté du 10 mars 2011 est venu préciser le contenu de ces conventions.

### 2.3.1. Le contenu réglementaire des conventions de réservation de logements par l'Etat

L'arrêté du 10 mars 2011 définit en 11 points le contenu de ces conventions. Elles doivent donc prévoir :

1. Le nombre de logements du patrimoine du bailleur dont les attributions sont assujetties aux dispositions de l'article L441-1 du CCH,
2. Le pourcentage de logements réservés dans des programmes et le nombre de logements correspondant (par type de logement/type de concours financier de l'État /identification du logement),
3. Les catégories de personnes prioritaires dans le respect du PDALPD (en sus des personnes prioritaires « DALO ») et la procédure de reconnaissance de l'éligibilité de ces personnes,
4. Les modalités, délais et contenu du signalement au préfet de la mise en service et de la remise en location,
5. Le délai de proposition par le préfet du ou des candidats et la procédure applicable en cas d'absence de candidat dans les délais fixés,
6. Les modalités de constitution et d'actualisation des dossiers de demande des candidats et la procédure applicable en cas de carence du demandeur ou d'abandon de la demande,
7. Les modalités, le délai et le contenu de l'information du préfet sur les décisions prises par la commission d'attribution,
8. Les cas et les conditions de reprise de logements par le bailleur et le contenu de l'information fournie au préfet sur l'occupation des logements repris,
9. Les modalités et le délai de l'information du préfet sur les baux signés,
10. La durée de la convention et les modalités de son renouvellement,
11. Les modalités d'évaluation annuelle du dispositif.

Le contenu des conventions dépend dans les faits de nombreux facteurs, notamment :

- de la qualité des relations avec les bailleurs (s'agissant de l'identification du contingent, des déclarations de mise en service, des vacances, des baux signés...),

- 
- des accords collectifs existants servant de cadre à l'utilisation du contingent préfectoral,
  - des pratiques locales.

En tout état de cause, l'objectif est donc de formaliser les relations, les pratiques existantes afin de s'assurer que les droits du préfet sont assurés au regard des besoins et que les procédures prévues sont suffisamment claires et opérationnelles :

- Soit il y a nécessité de formaliser les pratiques dans un document contractuel,
- Soit des conventions existent déjà : sans nécessairement les remettre en cause, il suffira de s'assurer que l'ensemble des engagements prévus y sont respectés, et si tel n'est pas le cas, il faudra compléter les conventions.

### 2.3.2. Deux démarches envisageables

Deux possibilités s'offrent aux services de l'État :

- Soit la convention est négociée et établie pour chaque bailleur,
- Soit une convention-cadre est passée avec l'ensemble des bailleurs du département ou de la région ou avec une organisation professionnelle.

L'intérêt d'une convention-cadre est évident :

- cela assure une équité de traitement entre les bailleurs mais également au regard des ménages concernés en permettant une égalité dans la gestion des dossiers (même processus, critères d'éligibilité analogues, délais identiques...);
- cela permet de poser des règles communes (harmonisation des pratiques), une convention type Etat/Bailleur (qui permet ainsi un gain de temps) étant annexée à la convention-cadre.

Les contextes locaux diffèrent sensiblement d'une région à l'autre et, au sein d'une région, d'un département à l'autre (relations étroites ou distendues avec les partenaires) ; cela explique pour partie le choix retenu.

- Le tableau 4 donne un premier bilan des 18 départements étudiés.

Tableau 4 : Premier « bilan » ( mai 2012) des 18 départements étudiés

Sur les 18 départements interrogés, quatre n'ont pas fourni d'éléments de réponse : Gironde, Isère, Loire Atlantique et Val de Marne

OPH : Office Public d'Habitat ESH : Entreprise Sociale pour l'Habitat SEM : Société d'Économie Mixte

Département	Nb de bailleurs	Nouvelle convention nombre	Nouvelle convention commentaires	Conventions antérieures
Alpes maritimes 06	23	aucune convention signée	projet de convention en cours	
Bouches du Rhône 13	37	aucune nouvelle convention	négociation en cours pour établir une convention cadre avec Association Régionale HLM	14 conventions signées depuis 2008
Haute-Garonne 31	14	13 conventions signées OPH: 2 ESH: 10 SEM: 1	conventions associées à une convention cadre	
Hérault 34	18	13 conventions signées même convention pour chaque bailleur 2010-2012 OPH: 3, ESH: 10 SEM: 0	Convention cadre 2010/2012 conventions associées à la convention cadre 13 Convention à revoir pour la nouvelle période triennale	1ère convention 23/8/2000, depuis les conventions sont signées pour des périodes triennales
Nord 59	37		Convention cadre pour période 2011-2013	Accord cadre 2008-2010
Rhône 69	43	31 32ème en cours de signature par le préfet	Il y a un problème avec la 33ème et dernière (problème non de principe ni de fond sur le projet de convention mais différend DDCCS 69 - bailleurs	

			sur l'identité des logements du bailleur en question relevant du contingent préfectoral) les 31 conventions ne sont pas associées à une convention cadre	
Paris 75	62	15 conventions OPH: 0 ESH: 15 SEM: 0	Conventions passées en lien avec les éléments de cadrage signés par le Préfet de région d'IDF ( PRIF) et l'Association Régionale	
Seine et Marne 77	55	19 conventions OPH: 5 ESH: 13 SEM: 1	Conventions passées en lien avec les éléments de cadrage signés par le PRIF et l'AORIF	
Yvelines 78	56	38 conventions OPH: 4 ESH: 30 SEM: 4	Conventions passées en lien avec les éléments de cadrage signés par le PRIF et l'AORIF 99% des conventions ont été signées par les bailleurs au 31/5/2012	
Var 83	21		Conventions en cours de finalisation	
Essonne 91	62	5 conventions OPH: 0 ESH: 5 SEM: 0	toutes les conventions sont associées à la convention cadre signée par le PRIF et l'AORIF	
Hauts de Seine 92	89	9 conventions OPH: 3 ESH: 5	9 conventions associées à la convention cadre 10 conventions en cours (quasiment finalisées) 10 bailleurs « non répondants »	

		SEM: 1	
Seine Saint Denis 93	81	12 conventions OPH: 2 ESH: 8 SEM: 2	conventions associées à la convention cadre : 12
Val d'Oise 95	52	2 conventions OPH: 0 ESH: 2 SEM: 0	6 conventions en cours de signature, 21 conventions en cours d'examen les 2 conventions ne sont pas associées à la convention cadre



### 2.3.3. Un plan d'accompagnement géré et suivi de façon inégale suivant les régions

La DGALN/DHUP a bâti, courant 2011, un plan d'accompagnement pour la mise en œuvre de la réforme de la gestion du contingent préfectoral (annoncé dans le Flash DGALN n °14-2011 du 27 avril 2011) afin d'aider les services départementaux dans l'établissement de l'état des lieux du parc locatif social et de préparer les conventions de réservation en application du décret du 15 février 2011 susmentionné.

Ce plan devait se traduire par :

#### *2.3.3.1. La mise en place d'un dispositif régional et départemental au niveau des DREAL et de la DRIHL pour l'Île-de-France*

##### En Île-de-France,

Au sein de la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement d'Île-de-France (DRIHL), une équipe projet a été mise en place. L'organisation s'est donc effectuée sous pilotage régional avec coordination inter-départementale.

Dans un premier temps, un travail en commun a été engagé à l'été 2011 entre le siège de la DRIHL, les unités territoriales (UT) et les DDCS pour élaborer une convention-type.

Pour l'état des lieux, les DDCS et les UT ont géré elles-mêmes leurs dossiers. Pour la préparation de la trame de la convention-type de réservation, le travail a été réalisé en étroite collaboration avec la DRIHL.

Un travail d'échange a été nécessaire pour définir l'assiette des conventions de réservation.

Dans un deuxième temps, des négociations avec l'Union sociale pour l'habitat Île-de-France (AORIF) ont été engagées qui ont débouché sur la signature d'un protocole le 30/12/2011 au niveau régional entre l'État et l'AORIF. Cela a permis l'élaboration d'un cadre commun aux conventions de réservation conclues au niveau départemental.

La DRIHL a été très présente durant tout ce processus pour tout besoin d'éclairage et d'explications mais également pour répondre aux difficultés soulevées.

Ce cadrage régional a permis aux DDCS et aux UT de la DRIHL d'engager et/ou de reprendre les échanges plus facilement avec chacun des bailleurs.

##### En province

Dans tous les cas, s'agissant de l'état des lieux, les DDCS réalisent elles-mêmes cet état de manières diverses à partir :

- du croisement de données issues des applications informatiques du MEDDE : RPLS (Répertoire des logements locatifs sociaux), inventaire des logements locatifs sociaux, Ecolo (Exploitation informatisée des Conventions et des Loyers) ;
- du croisement des déclaratifs des bailleurs recoupés avec les données de l'enquête EPLS remplacée par RPLS ;
- de GIL (application de gestion du logement) puis d'AGIL du ministère de l'intérieur ;
- des conventions APL ;
- des conventions d'utilité sociale (CUS).

- *La DDCS du Rhône (Service inter-administratif du logement – SIAL) a, pour sa part, participé aux réunions organisées par le niveau régional (2 réunions organisées par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement – DREAL).*

*S'agissant de l'état des lieux et des conventions, le Préfet du Rhône avait déjà pris un arrêté, fin 2009, relatif à la gestion du contingent préfectoral. Dès lors, le travail avec les bailleurs s'est appuyé sur ce texte dont le projet de convention proposé aux bailleurs a repris la majorité des dispositions. Les données utilisées pour déterminer le contingent théorique ont été prises dans l'enquête annuelle réalisée par la DDT auprès des bailleurs sociaux.*

- *La DREAL Midi-Pyrénées a organisé également deux réunions, l'une en septembre 2011 (portant sur le contingent préfectoral et l'outil Reporting-logement), l'autre en mars 2012 (concernant les conventions de réservation, la convention avec Action logement et l'utilisation de l'outil Comdalo).*
- *Pour la DDCS de Haute-Garonne, ces réunions, trop généralistes, n'ont pas été véritablement d'un grand apport compte tenu de l'avancée de ses propres travaux.*
- *La DREAL Languedoc-Roussillon n'a pas, semble-t-il, transmis d'informations sur ce dispositif d'accompagnement.*
- *En région PACA, une négociation cadre est en cours au niveau régional*

Ces données sont systématiquement confrontées à celles des bailleurs et des confirmations sont effectuées lorsque les chiffres sont discordants. Ces échanges contradictoires permettent de s'entendre sur les chiffres qui seront consignés dans la convention.

Lorsque les Directions Départementales des Territoires (DDT) sont en charge du contingent logement, l'état des lieux est sensiblement plus facile puisqu'elles instruisent les dossiers financiers et notamment les conventions APL.

Lorsque ce sont des Directions Départementales de la Cohésion Sociale (DDCS) et que les agents du service ne sont pas des agents de « l'ex-équipement », il est nécessaire de prévoir :

- une formation (au financement du logement notamment) ;
- un accès à l'enquête RPLS ;
- un rapprochement de la DDT pour connaître le patrimoine des bailleurs.

#### En conclusion :

Sur cet accompagnement, la DRIHL a joué pleinement son rôle d'animateur, de coordonnateur et d'appui auprès des DDCS et de ses UT. Il semble en être un peu différemment avec les DREAL qui ont proposé plutôt des réunions d'informations généralistes mais n'ont pas, semble-t-il, véritablement organisé des réunions de travail et/ou des groupes de réflexions.

Pour les services départementaux, certains considèrent que les DREAL ne connaissent pas « les réalités concrètes » (« le seul niveau où la DREAL intervient est la répartition des crédits ») et qu'il est préférable d'organiser des réunions au niveau interdépartemental.

Les fonctions et les objectifs de la DRIHL (service spécialisé sur les questions d'hébergement et de logement) et des DREAL sont très différentes et expliquent, pour partie, ce constat.

#### *2.3.3.2. Par la désignation d'un référent « Pilotage du contingent préfectoral » par le préfet au sein de la direction départementale compétente*

En région Île-de-France et au niveau régional, le service Accès au logement et Prévention des expulsions (ALPE) de la DRIHL est le référent.

Au niveau départemental, dans les DDCS comme dans les unités territoriales de la DRIHL, c'est le service en charge du contingent logement qui est le référent. Dans les faits, c'est donc soit le chef de service/chef de bureau soit des personnes au sein de cette entité nommément désignées (exemple : 2 agents à la DRIHL/UT92).

Dans le département du Val d'Oise, le dossier contingent est instruit conjointement par les deux DDI (la DDT et la DDCS).

En province, le référent est généralement le chef de service.

S'il y a toujours un référent dans les structures, la nomination d'un agent sur cette fonction n'est pas toujours officialisée. Il paraît nécessaire que cette officialisation soit systématique par la désignation nominale d'un agent.

#### 2.3.4. Un choix de convention bien souvent lié au contexte local

##### 2.3.4.1. *Convention-cadre*

En région Île-de-France, un cadrage régional partagé :

Dans un premier temps, un travail en commun a été engagé à l'été 2011 entre les DDCS, les UT de la DRIHL et le siège pour élaborer une convention-type que la DRIHL a adressée aux bailleurs en août 2011.

Dans un second temps, des négociations ont été ouvertes avec l'Association Régionale HLM Île-de-France (AORIF) déjà mentionnée. Suite à la promulgation du décret du 15 février 2011 ainsi qu'à la publication de son arrêté d'application du 10 mars 2011, une réflexion a été effectivement engagée avec les services de la DRIHL et l'AORIF.

Compte tenu des enjeux en Île-de-France, tous les acteurs ont convenu de l'intérêt d'aboutir à l'élaboration d'un cadrage régional, plutôt que d'engager des négociations départementales avec chaque unité territoriale (UT) de la DRIHL et chaque direction départementale de la cohésion sociale.

Cependant, les négociations se sont prolongées et n'ont abouti à un accord signé du préfet de région et du président de l'AORIF que le 30/12/2011, au-delà de l'échéance fixée au 1er octobre 2011.

Pendant cette phase, peu de bailleurs ont accepté de poursuivre le travail de préparation des conventions engagé localement. Les conventions n'ont donc été élaborées qu'à partir de 2012.

Dans la région capitale, sur les 8 départements, 6 d'entre eux s'inscrivent dans ce cadre.

Il s'agit de : Paris (10 conventions), des départements des Yvelines (38 conventions), de l'Essonne (5 conventions), des Hauts de Seine (9 conventions), de la Seine-Saint-Denis (12 conventions) et de la Seine et Marne (19 conventions).

Dans les autres régions :

- Dans le département de Haute-Garonne (31), les 13 conventions sont associées à une convention-cadre. Une partie des dispositions mentionnées dans l'arrêté du 10 mars 2011 figure dans la convention de délégation de la gestion du contingent préfectoral signée avec chacun des bailleurs en 2010. Lors de la publication du décret du 15 février 2011, l'avenant 2011 à cette convention fixant les objectifs de logements pour 2011 venait d'être signé. Aussi, les dispositions de l'arrêté manquantes ont-elles été introduites dans un avenant à la convention de délégation de la gestion signé en 2012.
- Le département des Bouches du Rhône (13) avait contractualisé avec les bailleurs, depuis 2008, 14 conventions. Actuellement, une convention-cadre est en cours de négociation avec l'Association régionale HLM.
- Le département de l'Hérault (34) a signé 13 conventions pour la période triennale 2010-2012. Cette convention-cadre relative à la gestion du contingent préfectoral social 2010-2012 signée par le préfet de région et l'ensemble des bailleurs sociaux a fixé un certain

nombre de principes. Ce document de référence a été complété par des conventions de réservation avec les bailleurs sociaux. Les conventions devront faire l'objet d'un prochain examen en vue de la prochaine période triennale.

- Dans le département du Nord (59), une convention-cadre de réservation du patrimoine a été passée entre l'Association Régionale pour l'Habitat (ARH) et le Préfet de la région Nord Pas-de-Calais, préfet du Nord pour la période 2011-2013. Elle fait suite à un accord-cadre établi pour la période 2008–2010. Elle encadre les conventions avec chaque organisme disposant d'un patrimoine dans le Nord (un exemplaire type de ces conventions est annexé à la convention-cadre).

#### *2.3.4.2. Convention par bailleur*

- En région Île-de-France, le département du Val d'Oise (95) a signé des conventions par bailleur (2 actuellement, 6 autres sont en cours de signature et 21 en cours d'examen).
- Le département du Rhône (69) a, quant à lui, choisi la convention par bailleur. Les services de l'État ont signé 31 conventions et une autre est en cours de signature.
- Dans le département du Var (83), les conventions sont en cours de finalisation. L'état des lieux a permis de constater un écart entre le contingent théorique et le réel qui va être progressivement comblé et rend nécessaire des négociations.
- S'agissant du département des Alpes Maritimes (06), aucune convention de réservation n'est signée. Un projet de convention-type a été élaboré par le chef de service muté en août 2011 et qui n'a été remplacé qu'au 2 mai 2012. Son successeur reprend le dossier.

#### 2.3.5. Bilan global en mai 2012 : Une dynamique qui est en marche et qui devrait produire rapidement des résultats

La phase préparatoire et notamment l'état des lieux du parc locatif social qui a conduit à une analyse des écarts a été sans doute la partie la plus délicate pour les services de la DDCS qui n'avaient pas toujours les éléments et les outils, ni même la connaissance des outils à leur disposition.

Sur les 62 réponses des départements concernant les conventions de réservation, on constate que, 7 mois après la date du 1er octobre 2011, il est encore un peu tôt pour dresser un bilan.

On peut cependant relever quelques éléments significatifs :

- Sur les 62 réponses, 44 départements avaient signé des conventions « convention-cadre » ou « convention seule »,
- Dans les autres départements (soit 30 % des cas), plusieurs conventions étaient en cours de signature, quelques-unes en cours de négociation seulement,
- Un seul département indiquait « aucune convention ».

Si tous les départements ont engagé la démarche, il existe une forte disparité dans les situations : alors que certains sont très avancés (conventions signées ou en cours de signature), d'autres départements débutent les négociations (en cours d'examen).

Cet état de fait s'explique par la diversité des situations :

- L'importance du parc social et la multiplicité des bailleurs,
- Le degré de coopération des bailleurs (héritage historique),
- Les relations DDCS/DDT,
- L'organisation des services de l'État et l'origine ministérielle des agents dans ces services.

Dans un certain nombre de cas (9 sur les 62), ce sont les DDT qui ont repris le contingent préfectoral, mais majoritairement, ce sont les DDCS qui ont en charge cette gestion.

L'origine diverse des agents des DDCS est facteur de complexité.

La réorganisation des services de l'État est à ce jour stabilisée mais certains agents en charge de ces sujets n'ont pas toujours reçu toutes les formations nécessaires compte tenu de leur parcours professionnel.

### 2.3.6. Analyse de quelques conventions passées en Province

#### **Département du Nord**

a) Une convention-cadre de réservation du patrimoine a été signée le 9 mars 2011 entre l'Association Régionale pour l'Habitat (ARH) et le Préfet de la région Nord-Pas-de-Calais, préfet du Nord pour la période 2011-2013. Elle fait suite à un accord cadre établi pour la période 2008-2010.

La convention reprend l'essentiel des items figurant dans l'arrêté du 10 mars 2011.

La convention encadre les conventions avec chaque organisme disposant d'un patrimoine dans le département. Un exemplaire type de ces conventions est annexé à la convention -cadre.

La convention-type comprend deux annexes : d'une part, un tableau de synthèse par année sur la période considérée rappelant le mode de calcul des droits de réservation et le suivi des droits mobilisés, et d'autre part, une fiche synthétique de proposition de validation d'un relogement (informations sur le bailleur, composition et ressources du ménage, « labellisation » de ce public prioritaire – PDALPD ou DALO, parcours, difficultés et proposition de relogement).

b) Une instance de suivi

Un suivi des conventions de réservation est prévu, assuré par un comité composé du préfet (ou de son représentant), de deux représentants de la DDTM, de deux représentants de la DDCS et de trois représentants de l'ARH, associant un représentant du Président du Conseil Général co-signataire du PDALPD. La présence notamment des deux DDI (DDCS et DDT) est très utile et permet une bonne collaboration et articulation entre ces structures ainsi qu'une bonne connaissance des bailleurs et de leur patrimoine. La DDCS assure notamment le secrétariat du comité, l'avenant annuel est notifié à chaque bailleur par la DDTM au terme du 1er trimestre pour validation.

Un bilan d'étape sera effectué à la fin de chaque année civile.

Outre le bilan et l'actualisation annuelle de la convention. Le comité examine l'éligibilité des relogements et le décompte annuel. Il dresse un bilan annuel du dispositif et le porte à la connaissance des partenaires du PDALPD.

#### **Département du Rhône**

La convention passée entre l'État (préfet de la région Rhône-Alpes, préfet du Rhône) et le bailleur social Alliaide Habitat (directeur général) est triennale et applicable à compter du 1er janvier 2012.

On notera un mode de gestion des écarts entre le contingent théorique et le réel.

Les droits de réservation sont établis sur le stock de logements identifiés physiquement. À défaut d'atteindre le pourcentage prévu par les textes, on complète l'écart avec le stock de logements réservés sur le flux de logements non réservés ou relogement remis.

En 2012, de nouvelles modalités de gestion en flux sont mise en place :

– si l'objectif est supérieur (gestion déléguée au bailleur) à 15 logements, le bailleur se voit confier la gestion du contingent préfectoral en flux,

– si l'objectif est égal ou inférieur à 15 logements, il est possible de choisir ou non la délégation de gestion. Ce nouveau dispositif doit faire l'objet d'une évaluation en fin d'année 2012.

Le contingent est fixé en pourcentage par type de financement : 10 % pour les Prêts locatif social (PLS) du programme et 30 % pour les autres types de financement (Prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), Prêt locatif à usage social (PLUS), Prime à l'amélioration des logements à usage locatif (PALULOS)...

#### **Département de l'Hérault**

Fin septembre 2010, une convention-cadre a été signée entre le préfet de région Languedoc- Roussillon, préfet de l'Hérault, le président du conseil général de l'Hérault et les principaux organismes bailleurs. Elle a été établie pour une durée de 3 ans et prendra donc fin le 31/12/2012.

Cette convention est révélatrice d'une bonne collaboration entre l'État (préfet) et le Département (président du conseil général).

Un partenariat entre l'État et les bailleurs existe déjà depuis 2000, avec la signature du premier accord collectif départemental et de la première convention relative à la gestion du contingent préfectoral. Depuis, les conventions sont signées pour des périodes triennales.

La convention-cadre définit les modalités de gestion de la réservation préfectorale, les objectifs quantitatifs globaux (au niveau du département) à atteindre, les critères d'éligibilité et l'ordre de priorité des publics concernés, les circuits de détection et d'instruction des dossiers en fonction des pratiques constatées, les modalités d'information de l'État par les bailleurs sociaux et les contrôles opérés par l'État.

Sur le parc existant, l'État délègue la gestion aux bailleurs : à chaque convention État/délégué /bailleur est jointe en annexe une convention État/Bailleur de réservation de logements. Pour les nouveaux programmes mis en service, ce sont les services de l'État qui gèrent en direct les attributions.

Cette convention-cadre constitue un document de cadrage structurant qui permet ainsi de décliner ensuite les conventions par bailleur.

À titre d'exemple, compte tenu notamment de l'impact des textes pris en 2011 une nouvelle convention avec l'Office public HLM de l'agglomération de Montpellier (ACM-OPH) a été signée fin octobre 2011 qui précise et complète les modalités et les processus (activation du contingent préfectoral, attribution des logements). Dans un souci d'harmonisation avec la durée de la convention « cadre » relative à la gestion du contingent préfectoral social 2010-2012, la convention prendra fin au 31/12/2012.

#### **Département des Alpes – Maritimes**

Le document qui a été remis à la mission, n'est en fait qu'un projet établi par le responsable du service parti en août 2011. Son successeur arrivé en mai 2012 doit reprendre ce projet et y apporter les compléments et les précisions nécessaires concernant notamment :

- la détermination du nombre de logements, le mode de calcul,
- l'indication du taux de rotation,
- les modalités, les délais et le contenu de l'information au préfet sur les décisions prises par la Commission d'attribution des logements (CAL),

s'agissant de l'écart constatée entre le niveau de réservation théorique et le niveau réel, il conviendra de définir comment la reconstitution va s'opérer et comment le « lissage » va être effectué,

- sur l'évaluation du dispositif, il s'agira également de définir l'instance de suivi, l'organisation prévue.

De manière générale, les termes de la convention manquent de précisions sur les modes de faire et sur les délais.

### 2.3.7. Analyse de quelques conventions passées en Île-de-France

Compte tenu de la signature tardive (30/12/2011) de l'accord entre le préfet de région et le président de l'AORIF, les conventions ont été élaborées au cours du 1er trimestre 2012.

#### **Département de Seine et Marne (DDCS 77)**

La convention, signée le 13/3/2012 entre l'État (préfet du département) et l'organisme « Marne et Chantier Habitat » (directeur général), a été établie en référence aux éléments de cadrage signés par le préfet de région et le président de l'AORIF le 30/12/2011.

On notera des précisions utiles :

– Sur les modalités d'abondement du contingent lorsque le taux est inférieur à 25 % du patrimoine : La convention a notamment pour objet d'identifier l'assiette des logements, d'établir la liste des logements relevant des contingents. Elle prévoit notamment deux cas de figure : celui où les logements réservés représentent 25 % ou plus de l'assiette de référence et le cas où la proportion de logements réservés est inférieure. Elle précise, dans cette dernière hypothèse, les dispositions mises en place pour parvenir progressivement aux taux de réservation de 25 % et indique de manière prévisionnelle l'échéancier.

– Sur les nouvelles opérations : il est prévu la possibilité d'établir une convention distincte pour ces nouveaux logements ou de les intégrer dans la convention initiale par le biais d'un avenant.

– Sur la durée de la convention : la dénonciation des conventions APL grevant les logements réservés par l'État est sans effet sur la durée de la convention.

– Sur la gestion du contingent : la possibilité d'échanges entre contingents de réservation, après accord formalisé des réservataires, concernés est retenue.

– En cas d'inexécution de la convention par le bailleur : La convention rappelle les obligations des bailleurs et les sanctions pécuniaires encourues en vertu du code de la construction et de l'habitation (Article L451-2-1).

### **Département des Hauts de Seine (DRIHL/UT92)**

Deux conventions sont examinées, toutes deux signées le 30/3/2012 : la convention entre le Préfet des Hauts de Seine et l'Office Public de l'Habitat de Levallois et la convention entre le Préfet des Hauts de Seine et l'organisme Sema Sceaux (à Sceaux).

#### Un travail préparatoire productif :

Un exercice préalable à la mise en œuvre des conventions de réservation a été réalisé. Une fiche récapitulative a ainsi été établie comprenant 3 parties :

- L'identification de l'assiette du contingent préfectoral qui a été recalculée et précisée,
- L'identification du contingent « mal logés » et l'estimation du déficit à rattraper (globalement 6400 logements équivalant à un volume d'environ 395 vacances par an),

Le contingent théorique « mal logés » a été calculé, le contingent réel a été identifié et l'analyse de l'écart a été étudiée de manière à connaître les organismes bailleurs à l'origine du déficit et le nombre de logements manquants par organisme concerné,

- La transmission des vacances de logements sur le contingent « mal logés » identifié (perte estimée à 595 vacances par an). Ce travail a ainsi permis de quantifier également la perte de logements due à la non transmission par les organismes bailleurs des vacances de logements.

Au total, la perte sur le contingent logement a été estimée à 990 logements par an dont 395 au titre d'une « mauvaise identification » du contingent et 595 pour non déclaration de vacance de logement.

Hormis quelques spécificités locales, les termes des conventions État/bailleur sont identiques en Île-de-France puisqu'elles se réfèrent aux éléments de cadrage signés fin décembre 2011.

#### Des conventions adaptées à la gestion locale (délégation de gestion aux communes) :

On notera en effet, la spécificité dans les Hauts de Seine concernant la délégation de gestion qui est confiée aux communes.

Dans ce département, des conventions de délégation de gestion du contingent préfectoral ont été conclues avec 32 des 36 communes. La convention État/Bailleur précise donc qu'il appartient au bailleur d'appliquer la convention au bénéfice du service communal chargé du logement. Cela ne concerne évidemment pas le contingent préfectoral fonctionnaire.

### 2.3.8. Conclusion

Une dynamique est en marche et devrait produire rapidement des résultats car les conventions permettent :

- L'identification du contingent préfectoral et la récupération de logements,
- La mise en place de règles du jeu précises,
- L'engagement réciproque des services de l'État, des bailleurs et des communes (lorsqu'elles ont une délégation de gestion) de respecter les droits et les devoirs de chacun ;
- Le suivi du dispositif.

La phase « état des lieux et identification du contingent » a été ou est, pour certains départements encore aujourd'hui, un exercice long et difficile qui suppose de disposer d'outils (convention d'aide personnalisée au logement APL, répertoire du parc du logement social RPLS...) mais aussi d'une bonne connaissance du domaine du logement.

Par ailleurs, cela suppose que les services de l'État disposent de moyens suffisants pour assurer un suivi permanent.

En outre, la mise en place d'un comité de suivi est indispensable car il permettra de faire un point périodique au cours de l'année et étudiera le bilan d'évaluation établi de manière contradictoire par l'organisme bailleur et les services de l'État.

Sans ce suivi et le bilan annuel, l'investissement de départ pourrait être fortement compromis.

À quelques exceptions près sur les documents étudiés, le suivi est bien indiqué dans les conventions mais l'information reste très générale (pas de description de la composition du comité de suivi, pas de réunion ou point de rendez-vous, pas de précision sur le contenu du bilan d'évaluation ...).

Compte tenu de la difficulté de l'exercice dans un contexte de réorganisation des services et de leur mise en place, un bilan 7 mois après la date butoir (octobre 2011) ne peut prétendre à une appréciation définitive.

En revanche, ce que l'on constate, c'est la forte implication des services qui se sont attachés à s'engager le plus rapidement possible dans la voie qui a été définie, déjà de nombreuses conventions sont signées, d'autres sont en cours de signature. Peut être faudrait-il encore accompagner certains départements pour débloquer les situations.

## **2.4. Les accords collectifs**

La loi MOLLE du 29 juillet 1998 a profondément réformé le régime juridique des attributions des logements sociaux en prévoyant la mise en place des accords collectifs départementaux (ACD) entre l'État, le département et les bailleurs sociaux.

Conclus tous les trois ans, les ACD fixent les engagements annuels des bailleurs sociaux signataires en matière d'attribution de logements aux personnes en difficultés définies par le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) (Article L 441-1-2 du CCH).

Sur les 62 réponses recueillies à la question portant sur l'existence d'un ACD, 41 réponses positives ont pu être observées soit un taux de 67 %.

Qualitativement, on constate la diversité des critères des accords collectifs départementaux : instrument de prévention de recours à la commission DALO, sorties des centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), victimes d'insalubrité ou de saturnisme, sortie des centre d'accueil de demandeurs d'asile (CADA), niveau de ressources des demandeurs, délai d'attente anormalement long, expulsion, sur-occupation, victimes de violences conjugales et agressions.

S'agissant du respect des objectifs fixés aux bailleurs sociaux, il est difficile pour les DDI d'effectuer des contrôles précis de ces engagements. Seule la mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS), dans le cadre du contrôle sur pièce et sur place, a la possibilité de le faire. Elle signale que la plupart des bailleurs respectent leurs engagements même au-delà de leurs objectifs.

Néanmoins, il est prévu à l'article L 441-1-3 du CCH des sanctions dans les cas où les bailleurs ne respectent pas les termes des ACD.

## **2.5. Les partenariats**

Le niveau de tension du marché du logement, le nombre de bailleurs, l'importance du parc social, le poids du passé et des liens qui se sont tissés au fil du temps avec les acteurs locaux expliquent bien souvent la dynamique locale.

Citons ci-après quelques exemples de ces partenariats :



### 2.5.1. Les partenaires au niveau départemental

#### **Initiative intéressante dans le département du Nord**

L'État et le département du Nord s'appuient sur les commissions locales du Plan (CLP) du PDALPD installées dans chaque arrondissement pour l'examen et la proposition de solution de logement pour les ménages en difficulté. À cet effet un comité technique d'analyse et d'orientation (CTAO) est mis en place dans chaque CLP pour examiner les situations prioritaires du PDALPD et les recours DALO.

Sa composition comprend des représentants :

- de l'État,
- du département,
- des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) délégataires des aides à la pierre,
- des Centres communaux d'action sociale (CCAS),
- du mouvement associatif et des Caisses d'Allocation Familiale (CAF),
- des bailleurs,
- d'Action Logement.

La convention cadre rappelle ce dispositif et l'engagement des organismes bailleurs à participer aux travaux du CTAO de chaque arrondissement où ils possèdent du patrimoine.

#### **Consultation des partenaires du PDALPD**

Dans le département de l'Aube, comme dans celui du Calvados, les services ont également consulté et associé à la démarche les partenaires du PDALPD.

#### **Implication de la collectivité départementale**

Dans le département de l'Hérault, le président du conseil général est signataire de la convention cadre 2010-2012. De même dans l'Yonne (89), les réunions bailleurs se sont tenues également avec les représentants du conseil général.

**À Paris**, une articulation réelle existe entre les différents dispositifs en faveur des personnes défavorisées. Ainsi, outre l'État et les bailleurs, le département de Paris et les collecteurs du 1 % sont également partenaires de l'accord collectif.

L'Accord Collectif Départemental (ACD) signé en octobre 2009 a mis en place pour les quatre partenaires un engagement annuel quantifié d'attribution de logements aux personnes connaissant des difficultés économiques et sociales particulières, dont les besoins ont été identifiés dans le PDALPD.

Deux catégories de ménages relèvent de cet accord :

les ménages à faibles ressources nécessitant un relogement urgent et rencontrant des difficultés sociales, familiales, professionnelles ou de santé sérieuses ;

les ménages concernés par les problématiques de l'habitat indigne.

Les ménages étant rendus éligibles « a priori » à l'ACD, les bailleurs peuvent proposer, suivant le réservataire du logement mis à disposition un candidat « ACD » répondant de plus aux priorités de chaque réservataire.

Les procédés retenus par les DDCCS pour la mise en place du nouveau dispositif ont été nombreux. De nombreux groupes de travail ont été constitués associant à ces directions les DDT(M) et les associations d'HLM telle que l'ADO Habitat dans les Côtes d'Armor (22) et l'USH dans le Maine et Loire (49) et dans la Marne (51).

### 2.5.2. Les partenaires communaux

**Dans les Hauts de Seine**, l'État a conclu des conventions de délégation de gestion du contingent préfectoral de logements sociaux de la nature de celles prévues à l'article 60 de la loi n°2004 809 du 13/08/2004 relative aux libertés et responsabilités locales, avec 32 des 36 communes que compte le département.

L'attribution individuelle de logements sociaux est un des éléments importants permettant aux maires d'organiser efficacement les équilibres locaux de peuplement (mixité sociale) et de prévenir les risques sociaux.

La délégation de gestion à la commune a pour but de mieux adapter les attributions individuelles au contexte local et aux besoins des demandeurs, entre autres ceux liés à la mobilité territoriale.

Par cette convention, la commune s'engage :

d'une part à :

- assurer la gestion du fichier de la demande de logement social sur sa commune ;
- délivrer les attestations numéro unique demandées sur sa commune ;

- enregistrer les dossiers de candidats au logement dès lors que cette commune est désignée en n°1 par le demandeur ;

d'autre part à :

- assurer prioritairement le relogement des familles relevant du PDALPD. Pour ce faire le préfet lui transmet régulièrement la liste des familles concernées ;
- utiliser le contingent préfectoral<sup>20</sup> pour assurer le relogement des familles répondant aux priorités arrêtées d'un commun accord en fonction des spécificités locales ;
- proposer aux CAL des bailleurs sociaux présents sur sa commune les candidatures des familles lorsque le contingent préfectoral ne suffit pas.

La convention de délégation de gestion triennale fait l'objet chaque année d'un bilan. Celui qui a été transmis à titre d'exemple à la mission, concerne la commune de Levallois-Perret et porte sur un volet quantitatif et un volet qualitatif ; le premier étant établi notamment au regard des objectifs du PDALPD sur la période concernée en l'occurrence 2009-2011. Dans le cas présent, les résultats étaient satisfaisants, 163 relogements effectués, dont 48 sur le contingent préfectoral (soit 29,5 %) pour un objectif de 165.

### 2.5.3. UESL/Action Logement

Rappelons qu'en application de la loi MOLLE, les organismes collecteurs 1 % doivent consacrer 25 % des attributions effectuées sur leur contingent aux salariés et demandeurs d'emplois reconnus comme prioritaires par les commissions de médiation du DALO.

S'agissant de l'existence ou non d'un accord local signé avec les collecteurs 1 %, la situation apparaît peu satisfaisante en dehors de l'Île-de-France. En effet, sur les 62 réponses à notre questionnaire, seuls 22 départements (13, 14, 17, 29, 31, 33, 34, 35, 49, 59, 68, 69, 75, 77, 78, 87, 88, 91, 92, 93, 94, 95) ont confirmé la signature au moins d'un accord avec un collecteur 1 %. Dans six autres départements, les conventions avec les Comités interprofessionnels du Logement (CIL Associés collecteurs de l'UESL) sont en cours de négociation (10, 16, 27, 46, 54, 62) ou de renégociation (31).

La situation en Île-de-France est plutôt favorable grâce à la signature d'un protocole d'accord entre le Préfet de région et l'UESL en 2010 et 2011. La coopération entre les services de l'État et les collecteurs 1 % est favorisée par la possibilité d'échanges d'informations sur un site collaboratif en ligne de l'internet de la DRIHL. Ce dispositif permet aussi de mieux connaître les candidats proposés par Action Logement.

Néanmoins, cet espace collaboratif est considéré par nos interlocuteurs comme fastidieux à gérer compte tenu de ses fonctionnalités et de sa mise à jour quotidienne. Il est aussi complexe du fait de la multiplicité des acteurs (État, bailleurs sociaux, communes, réservataires).

Les services signalent plusieurs difficultés dans la « labellisation » de cette population qui génèrent un taux de refus assez important : revenus des demandeurs proposés restant insuffisants au regard des loyers proposés, refus des propositions de la part des demandeurs, arrivée importante de ménages des autres départements qui risque de dégrader les relations entre l'État et les collecteurs.

Le bilan effectué par Action Logement, pour la période du 1er janvier au 31 mai 2011 sur la base du protocole signé le 13 avril 2010, a permis de constater que sur le 2076 logements proposés par les CIL en Île-de-France, 660 logements sont attribués (baux signés) soit un taux de 32 %.

---

<sup>20</sup>Est annexée à la convention la partie du contingent préfectoral répertoriée sur la commune selon la répartition par bailleur.

À la demande de l'État (DRIHL), un nouveau protocole a été signé en mai 2011 : d'un système où les propositions de logements au préfet étaient faites par les CIL et la désignation des candidats par les services de l'État, le nouveau protocole prévoit le passage à un système où les CIL doivent rapprocher les demandes des ménages prioritaires DALO transmises par l'État à l'offre de logements. De plus, des objectifs annuels sont fixés à chaque CIL. Cette nouvelle démarche permet de mieux suivre l'état d'avancement des dossiers de candidatures, depuis la formulation des propositions de logements jusqu'à la signature des baux. Dans le système antérieur, on pouvait en effet constater des taux de chute assez importants : au 14 mai 2011, sur 2205 dossiers préparés pour l'examen en CAL, 35 % des dossiers n'ont pas abouti (refus des candidats) et sur 1100 dossiers retenues en CAL, seuls 787 baux sont signés soit 70 %.

De par la volonté des acteurs en Île-de-France (État, CIL) qui essaient de surmonter les difficultés de gestion, le dispositif actuel est un des leviers importants dans l'offre de logements à la population DALO. Cette expérience francilienne pourrait être élargie à d'autres régions ou départements tendus.

#### 2.5.4. Les bailleurs sociaux

Suivant les départements, les situations sont assez contrastées.

##### **Départements où les négociations se sont bien passées**

- *Les relations avec les bailleurs sont, dans certains cas, sans difficultés particulières comme dans le Cantal, le Doubs, l'Ille-et-Vilaine, le Loir et Cher, la Nièvre, la Seine et Marne, la Vendée, la Haute Vienne, les Vosges, le territoire de Belfort.*
- *La DDCS du Rhône (69) n'a pas non plus rencontré des difficultés. De par l'existence d'un arrêté préfectoral (2009) et de la gestion du contingent préfectoral par le Service inter administratif du logement (SIAL) depuis plus de 15 ans, peu de problèmes sont constatés. Les bailleurs ont souhaité revoir le dispositif mis en place en 2009 qui a été réétudié.*
- *En Seine et Marne (77), on n'enregistre pas de blocage mais la négociation a nécessité de très nombreuses rencontres bilatérales avec les bailleurs, des échanges de mails, de nombreux appels téléphoniques et des courriers de relance.*
- *Dans l'Hérault, des négociations bilatérales ont été conduites avec chaque bailleur, puis des échanges avec l'union régionale des organismes HLM (URO Habitat) ont conduit à l'écriture d'une convention de base, adaptable pour chaque bailleur. Il n'y a pas eu d'opposition sur le contenu de la convention, celle-ci reprenant le contenu du décret du 15 février 2011 mais un blocage sur certains points du contenu, notamment la transmission de certains éléments (transmission des publics autres que les DALO proposés sur les logements du contingent préfectoral avant la CAL).*

##### **Départements où les négociations ont connu des tensions ou des blocages**

*Le département des Alpes-maritimes (06) s'est heurté à la réticence des bailleurs qui mettaient en avant le faible taux de mutation.*

*Dans le Gard (30), l'identification du contingent a été difficile parce qu'il s'est notamment heurté au mode de comptabilisation des attributions de logements : comptabilisation des propositions et non pas des attributions. Ce point a entraîné un blocage avec le plus gros bailleur du département.*

*En Moselle (57), les différends ont porté sur la définition « des profils des populations concernées ».*

*Le Pas-de-Calais (62) a rencontré également des désaccords avec l'Association Régionale HLM.*

*La Somme (80) a eu des difficultés à réunir l'ensemble des bailleurs, il a fallu de multiples relances pour obtenir gain de cause.*

*Dans l'Eure (27), de nombreuses réunions ont été nécessaires pour que le groupe de travail parvienne à formaliser le contenu de la convention de même que dans le Tarn (81) plusieurs réunions ont été nécessaires avec les bailleurs pour lever les blocages.*

*Dans la Vienne (86), les négociations ont été difficiles avec les bailleurs « qui estimaient que le fonctionnement antérieur sans contingent identifié répondait bien aux besoins locaux ».*

*Dans les Hauts de Seine (92), des blocages avec quelques bailleurs ont été de nature « politique » : position de principe (« 2 ou 3 bailleurs bloquent car ils sont opposés à l'exercice »).*

*Dans le département de la Seine Saint-Denis (93), d'autres vicissitudes ont été rencontrées :*

- *Difficulté au départ, à faire accepter une reconstitution du contingent pour atteindre les 25 % « mal logés » alors que des conventions APL antérieures ont été signées par l'État sur des bases inférieures ;*
- *Volonté de quelques rares bailleurs (ou communes) souhaitant récupérer les attributions à la place de l'État ;*
- *Réticences de certains bailleurs ne souhaitant pas avoir la charge de la constitution des dossiers avec l'organisation des visites.*
- *Le département du Val d'Oise (95) a également rencontré des problèmes pour obtenir les données des bailleurs. D'une manière générale, il y a débat soit sur l'assiette soit sur la compensation.*

### 2.5.5. Conclusion : Maintenir et conforter les relations avec les partenaires

L'articulation entre l'ensemble des dispositifs (PDALPD, DALO, CCAPEX<sup>21</sup>, contingent préfectoral) en faveur des ménages bénéficiant du DALO (loi du 5 mars 2007) et plus généralement du relogement des personnes prioritaires doit être assurée. Il est donc important que, dans un souci d'efficacité et d'efficacités, tous ces partenaires soient associés ou consultés. Ce lien doit être maintenu au-delà de la mise en place des conventions.

Il faut éviter le phénomène « d'empilement des dispositifs » mais plutôt promouvoir et développer la coordination et l'articulation.

La délégation de gestion aux communes est intéressante, car elle permet ainsi une gestion de proximité et donne la possibilité aux maires d'assurer la responsabilité d'organiser au mieux les équilibres de peuplement et de limiter les risques sociaux.

Il convient de poursuivre -et dans quelques cas d'engager- les négociations avec les bailleurs sociaux qui, pour certains, ne voient dans ce dispositif que contrainte et perte d'autonomie quand d'autres en perçoivent bien l'utilité sociale. Une prise en compte de l'enjeu au niveau régional, par le biais d'une convention-cadre négociée avec les associations régionales de l'habitat, pourrait grandement aider certains départements plus en difficulté dans la démarche.

## 2.6. Les conditions de fonctionnement des services

Pour mesurer l'efficacité des services de l'État dans la gestion du contingent de réservation des logements sociaux, la mission s'est attachée à analyser comment l'organisation des services de l'État dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RÉATE) prenait en compte la gestion du contingent préfectoral.

### 2.6.1. Une organisation variée dans les départements

La circulaire du Premier ministre du 31 décembre 2008 relatives à l'organisation de l'administration départementale de l'État précise les compétences des directions départementales interministérielles (DDI) et la répartition de leurs compétences.

S'agissant des fonctions sociales du logement, elles sont définies comme « *l'exercice des compétences relatives à la demande de logement et aux relations avec les demandeurs de logement (commission départementale de l'aide personnelle au logement, plan départemental d'aide au logement des populations défavorisées, accord collectif départemental, droit au logement opposable)* ». Dans le schéma à trois directions<sup>22</sup>, elles relèvent de la direction

<sup>21</sup> Commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives

<sup>22</sup> Pour les grands départements (la limite indicative étant fixée à 400 000 habitants), l'organisation est faite avec trois directions : direction départementale de la cohésion sociale (DDCS), direction départementale des territoires (DDT) et direction départementale de la protection de la population (DDPP). Pour les petits départements, l'organisation est faite avec deux directions : direction départementale des territoires (DDT) et direction départementale de la cohésion sociale et de la protection de la population (DDCSPP)

départementale de la cohésion sociale (DDCS). Dans le schéma à deux directions, elles peuvent, selon la décision du préfet, être exercées soit par la DDT, soit par la direction départementale de la cohésion sociale et de la protection de la population (DDCSPP).

Quant aux compétences liées « *au développement de l'offre de logement et aux relations avec les organismes de logement social ...* », elles sont exercées par les directions départementales des territoires (DDT)<sup>23</sup>.

Il résulte de l'exploitation des réponses aux questionnaires adressés à l'ensemble des DDI (62 réponses sur les 96 DDI consultées soit un taux de réponse de 66 %) que la gestion du contingent préfectoral est assurée dans 72 % des cas par les DDCS, dans 14 % des cas par les DDCSPP, et enfin dans 14 % des cas par les DDT. Exceptionnellement, dans le département de l'Allier, cette gestion est restée à la charge de la préfecture au sein d'une mission interministérielle de coordination.

Enfin, au niveau régional, cela a été évoqué à plusieurs reprises dans le présent rapport, hors Île-de-France, l'animation, l'impulsion et la coordination de ces compétences relèvent des DREAL. En Île-de-France, ces missions sont exercées par la DRIHL.

De fait, le caractère variable de l'organisation des services, aussi bien au niveau régional qu'au niveau départemental, dépend des moyens et des compétences des équipes mais aussi des tensions existantes sur le marché du logement.

#### 2.6.2. Des modalités de fonctionnement à améliorer et des compétences « métiers » à renforcer

Malgré les difficultés liées à la réorganisation territoriale, les services en charge du contingent, fortement mobilisés et appuyés par l'ensemble de leur hiérarchie, ont su créer un nouveau dynamisme.

On peut considérer que les équipes se trouvent désormais dans une phase de stabilisation mais restent encore fragiles. Quelques difficultés subsistent : diminution des effectifs, taux de vacance et durée de vacance des postes élevés, taux de mutation important des agents, difficultés à pourvoir les postes, perte de compétences « Métiers », outils de gestion peu performants.

Plusieurs points méritent d'être analysés :

- Le domaine des ressources humaines : Les agents affectés dans des structures assurant la gestion du contingent préfectoral de logements sociaux sont d'origines ministérielles diverses : Intérieur, Affaires sociales, Écologie. Afin de pourvoir les postes vacants, les services doivent respecter les procédures propres à chaque ministère en matière de publication de vacances de postes et tenir compte de calendriers de mutation différents. Par ailleurs, même si la loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique facilite la mobilité interministérielle, pourvoir les postes vacants est parfois difficile compte tenu du schéma d'emploi et de recrutement de chaque ministère qui limite le nombre annuel de recrutements et des règles de gestion propres à chaque corps concerné ;
- Les compétences « Métiers » : la création des DDI et notamment des DDCS a entraîné la constitution de nouvelles équipes et une réorganisation du fonctionnement interne. Ces restructurations ont eu pour conséquence des pertes de compétences « Métiers ». Les agents faisant partie des équipes reconstituées n'ont parfois aucune connaissance dans le

---

<sup>23</sup> ou par les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM)

domaine du logement social. Des « coachings » internes et des actions de formation à maîtrise d'ouvrage nationale initiés par la DGALN/DHUP ont été mis en place mais ne paraissent pas suffisants. Une diversification de ces modules de formation est nécessaire pour répondre aux besoins des services : actions de sensibilisation des directeurs, formation de prise de poste des cadres de 1er et de 2ème niveau, formation (initiation, approfondissement) des gestionnaires, formations thématiques (actualité juridique, connaissance et application des textes, fonctionnement des CAL...). D'une manière générale, pour faciliter les relations avec les structures juridiques solides de certains bailleurs sociaux (notamment les sociétés anonymes), les compétences des représentants de l'État doivent être renforcées par des efforts soutenus en matière de formation ce qui inclut une connaissance solide de la diversité des acteurs du logement social ;

- L'intranet et l'extranet : La DGALN/DHUP a rénové son intranet qui comprend plusieurs rubriques sur les fonctions sociales du logement. Il est constitué d'informations en grand nombre mais sa lisibilité et sa convivialité sont perfectibles. Sa refonte paraît indispensable pour une meilleure connaissance du contexte réglementaire. Par ailleurs, il est nécessaire de rendre accessible l'intranet de la DGALN/DHUP (de type extranet) aux agents des DDCS (PP) qui sont demandeurs ;
- La maîtrise des outils de gestion : dans le domaine du logement social, plusieurs applications informatiques cohabitent : « Numéro unique », ComDALO, GIL, AGIL ... Les services regrettent l'absence d'interface entre ces outils mais espèrent que l'application « Reporting logement », rebaptisée Système-priorités logement (SYPLO) en cours de déploiement notamment en Île-de-France, offrira la possibilité de récupérer les informations des autres applications (Numéro unique par exemple) et d'effectuer des extractions en fonction des besoins des utilisateurs. La mission constate qu'il existe aussi des outils locaux. Cette situation pourrait laisser penser que les outils nationaux ne correspondent pas vraiment aux besoins des gestionnaires. Une harmonisation des outils au niveau national paraît souhaitable à condition qu'ils correspondent aux besoins quotidiens des utilisateurs ;
- La mutualisation des expériences : La mission a observé, lors de ses entretiens, que chaque service met en place des procédures formalisées, des outils de suivi et des tableaux de bord intéressants. La mutualisation de ces expériences est nécessaire à travers la réactivation des réunions de réseaux interdépartementaux, en privilégiant un maillage d'expertise et d'animation au niveau régional (DREAL). Pour assurer l'efficacité du système, il convient de faire en sorte que les services puissent bénéficier des mêmes procédures c'est-à-dire d'un niveau égal d'appui méthodologique. La démarche de la DRIHL en Île-de-France, qui se positionne comme un relais de l'administration centrale, pourrait constituer un bon exemple ;
- L'accueil physique et téléphonique : Les aspects logistiques doivent être reconsidérés dans certains départements. En effet, avant la RéATE, le bureau du logement étant situé au siège de la préfecture, l'accueil physique et téléphonique était pris en charge par le service logistique de la préfecture et la sécurisation des lieux était assurée par les forces de l'ordre. Lors du transfert des missions aux DDI, notamment aux DDCS(PP) et unités techniques de la DRIHL en Île-de-France, la charge que représente les fonctions d'accueil n'a pas été évaluée : nombre d'appels téléphoniques, accueil physique des demandeurs de logements sociaux et mesures de sécurité correspondantes. Par exemple, dans le Val de Marne, l'UTHL 94 reçoit chaque jour 700 appels téléphoniques et accueille une trentaine de demandeurs de logements sociaux sans que des mesures spécifiques de sécurité aient été prises ;

- Les enquêtes nationales : S'agissant de certaines enquêtes annuelles conduites par l'administration centrale, il est recommandé que les acteurs locaux soient informés. À titre d'exemple, lors de la dernière enquête Web sur les attributions, les bailleurs répondent directement à la DGALN/DHUP, le niveau départemental n'est de ce fait pas associé ni informé.

### 2.6.3. Favoriser une gestion du contingent global de 30% assurée par une même structure

Il résulte des articles L-441-1 et R-441-5 du code de la construction et de l'habitation que le total des logements réservés par le préfet au bénéfice des personnes prioritaires ne peut représenter plus de 30 % du total des logements de chaque organisme, dont au plus 5 % au bénéfice des agents civils et militaires de l'État.

À la suite de la RéATE, le contingent de 5 % continue à être géré directement par la préfecture dans certains départements (Essonne par exemple).

Afin d'avoir une vision globale de leurs contingents, d'assurer une cohérence entre les services de l'État et d'optimiser leurs relations avec les bailleurs sociaux, la solution d'une gestion conjointe, au sein d'un même service est recommandée. Cette organisation permet aussi une fluidité entre les deux contingents (25 % et 5 %) et favorise la « fongibilité asymétrique »<sup>24</sup>.

### 2.6.4. Renforcer la coopération entre les DDCS(PP) et les DDT(M) pour répondre à la demande des logements

Lors d'entretiens avec les services, la mission a constaté que la plupart des propositions refusées par les demandeurs prioritaires le sont essentiellement en raison de la situation géographique des logements (Absence de réseau de transports collectifs, éloignement de la gare, absence de commerces de proximité et d'équipements publics).

Pour une ingénierie du logement plus performante, il est nécessaire de renforcer les relations entre les services de l'État pour répondre aux besoins des personnes prioritaires : DDCS(PP) pour la gestion des demandes et DDT(M) pour la connaissance du patrimoine des bailleurs et pour l'offre nouvelle.

## **2.7. Le cas particulier des départements non tendus**

Afin d'effectuer une analyse plus approfondie, la mission a retenu un échantillon de 16 départements « non tendus » comprenant un parc de logements sociaux de moins de 20.000 logements. Il s'agit des départements suivants : Allier, Cantal, Corse du Sud, Haute-Corse, Côtes d'Armor, Gers, Jura, Lot, Mayenne, Meuse, Nièvre, Haute Saône, Tarn, Vendée, Yonne, et Territoire de Belfort.

Cette analyse porte sur les modalités de gestion du contingent préfectoral, l'état d'avancement de la signature des conventions de réservation, l'existence ou non d'accords collectifs et d'accords avec les collecteurs 1 %.

### 2.7.1. Modalités de gestion du contingent préfectoral

On peut observer que seuls deux départements (Meuse, Tarn) ne disposent pas d'un contingent préfectoral. S'agissant de la Meuse, l'absence de tension sur l'attribution de logements sociaux a

<sup>24</sup> Les logements réservés aux personnes prioritaires peuvent dépasser 25 % si les logements réservés aux fonctionnaires ne sont pas tous utilisés mais l'inverse n'est pas vrai.

justifié que les services de l'État ne recourent ni à l'adressage des logements réservés dans le cadre du contingent préfectoral identifiés dans chaque convention APL ni à la mise en place d'une commission de médiation pour les DALO. Néanmoins, un représentant de l'État participe aux CAL en tant que de besoin.

Quant aux autres départements, on retrouve des situations très variées comme il a été indiqué au § 2.1.5 et qui peuvent aussi s'expliquer par le contexte local (relations avec les bailleurs ou « héritage du passé »). Dans deux tiers de ces départements, les services ont opté pour une gestion combinant stock et flux, dans le tiers restant, pour une gestion en stock.

#### 2.7.2. État d'avancement de la signature des conventions de réservation

Dans la plupart de ces départements, les conventions de réservation sont signées avec les bailleurs sociaux. Dans deux départements toutefois (Corse du Sud, Vendée), ces conventions ne sont qu'en cours de signature et dans un seul département (Gers), une seule convention est en cours de mise au point.

#### 2.7.3. Accords collectifs départementaux et collecteurs 1 %

Dans 74 % des départements de cet échantillon, il a été signé au moins un accord collectif et les attributions au titre de ces accords vont au-delà des objectifs fixés. C'est le cas notamment dans les départements suivants : Gers, Mayenne, Haute-Saône, Tarn.

En revanche, dans aucun de ces départements, un accord n'a été signé avec les collecteurs 1 %.



### 3. Les propositions de la mission

Les propositions ci-dessous sont présentées par ordre d'importance décroissante.

#### 3.1. Améliorer l'efficacité de l'organisation vis-à-vis des bailleurs et des communes

La situation actuelle est celle de multiples réservataires ayant chacun leur propre liste de candidats et leurs propres critères de priorités. Une partie importante de ces candidats a pour caractéristiques communes d'être des « mal logés » ou des personnes défavorisées définies comme prioritaires par le code de la construction et de l'habitat. Il serait donc utile d'établir des critères communs de priorité.

Ce système est coûteux en temps pour les services de l'État, des collectivités locales ou des organismes bailleurs, tout particulièrement lorsque le contingent est géré en stock et en régie.

La délégation aux communes comme dans le département des Hauts de Seine permet de régler un certain nombre des difficultés puisque la commune se charge de l'ensemble en utilisant son contingent et celui de l'État.

Le numéro unique (article L 441-2-1 du CCH) permet de rapprocher les listes de personnes prioritaires. Les accords collectifs intercommunaux définis par l'article L 441-1-1 du même code prévoient déjà une commission de coordination.

Il convient d'aller plus loin dans la coopération et la transparence, tout en gardant des moyens efficaces pour contrôler le fonctionnement du dispositif.

*1. Proposition 1 : Recommander aux préfets de départements d'œuvrer au rapprochement des gestions des différents contingents sur des bases de transparence et de coopération en faisant plein usage des outils existants (numéro unique, accord collectif départemental ou intercommunal, commission de coordination) et en introduisant de nouveaux outils comme l'ordre de priorité unique.*

Parmi les systèmes les plus pertinents, il y a d'abord le système de la gestion en flux qui permet de forfaitiser, à partir du nombre de logements libérés chaque année, le nombre de logements pour lequel le représentant de l'Etat a un droit de présentation de candidats. C'est la solution que préconise le Conseil d'Etat dans son rapport public de 2009 <sup>25</sup>

Dans le cadre de la gestion en flux, le système de la délégation du contingent au bailleur à charge pour lui de reloger les candidats désignés par le représentant de l'État, apparaît comme très efficace. Dans ce cas, un dénombrement est fait tous les six mois des candidats n'ayant pas reçu de propositions<sup>26</sup>. C'est le schéma décrit à l'article L 441-1-3 du CCH qui ne serait pas imposé au bailleur, mais négocié.

S'agissant des contrôles effectués, les dispositions du code de la construction et de l'habitation issues du décret du 15 février 2011 définissent la nature des engagements des

<sup>25</sup> Rapport public 2009 « Droit au logement droit du logement »

<sup>26</sup> C'est en particulier la proposition du rapport CGEDD n° 007070-01 de février 2010 d'Isabelle MASSIN, Marc PREVOT et Patrick LAPORTE intitulé « mission d'analyse des conditions d'accès au logement des publics prioritaires ».

---

parties à la convention de réservation, de telle sorte que les bailleurs ne peuvent désormais éluder certaines de leurs responsabilités.

*2. Proposition 2 : Recommander aux préfets de départements, lorsqu'ils maintiennent une gestion séparée de leur contingent, de privilégier la méthode de la gestion en flux déléguée au bailleur, en veillant dans ce cas, à mettre en place les modalités d'un contrôle efficace.*

Les propositions des services se heurtent, dans certains cas, à l'obstacle que représente le fonctionnement de la commission d'attribution des logements (CAL) dans laquelle le représentant de l'État n'a pas de voix délibérative et qui oppose des fins de non-recevoir, en utilisant les arguments les plus divers comme les revenus financiers, le reste à vivre, la mixité sociale. Face à de telles attitudes, en dehors des cas de DALO, les services se sentent désarmés et ne peuvent utiliser leur contingent préfectoral alors même qu'il leur est reconnu.

Le préfet dispose depuis longtemps de pouvoirs importants prévus par les articles L441-1-3 et L441-2-3 du CCH :

- si l'organisme refuse de signer l'accord collectif départemental (ACD), le représentant de l'État (Article L441-1-3) désigne à l'organisme des personnes prioritaires, ces attributions s'imputant sur ses droits à réservation ;
- si un organisme refuse d'honorer l'engagement qu'il a pris dans le cadre d'un tel accord, le représentant de l'État dans le département procède à un nombre d'attributions équivalent au nombre de logements restant à attribuer en priorité aux personnes défavorisées en vertu de cet accord, après consultation des maires des communes intéressées ;
- dans le cas où il existe un accord collectif intercommunal ou départemental, le représentant de l'État (Article L441-2-3) désigne chaque demandeur à un organisme bailleur disposant de logements correspondant à la demande ;
- dans le cas de refus de l'organisme de loger le demandeur, le représentant de l'État dans le département qui l'a désigné, procède à l'attribution d'un logement correspondant aux besoins et aux capacités du demandeur sur ses droits de réservation.
- dans ces deux cas, si l'organisme bailleur fait obstacle à ces attributions, le représentant de l'État (...) désigne (Article L441-1-3), pour une durée d'un an, un délégué spécial chargé de prononcer les attributions de logements au nom et pour le compte de l'organisme.

Ces dispositions sont peu connues et en tout cas rarement utilisées par les services. Peut-être la raison en est-elle que le préfet a d'abord cherché à négocier avant de prendre une décision unilatérale.

C'est ce que la mission a observé dans la quasi-totalité des départements qu'elle a étudiés. Il faut cependant que les services connaissent ces dispositions légales.

3. *Proposition 3 : Rappeler aux préfets les moyens juridiques existants – désignation d'une personne à reloger, voire même désignation d'un délégué spécial pour garantir l'attribution effective des logements qui leur sont réservés lorsque les commissions d'attribution s'opposent à l'attribution de logements à certaines catégories de personnes prioritaires.*

### **3.2. Améliorer l'efficacité interne de l'organisation des services**

Le référent dans les structures qui traite du DALO et du pilotage des attributions du contingent préfectoral n'est pas toujours clairement identifié dans les organigrammes.

4. *Proposition 4 : Demander aux préfets de désigner un responsable unique des fonctions « DALO » et « pilotage du contingent préfectoral ».*

La reconquête du contingent préfectoral nécessite la maîtrise d'un sujet d'une grande complexité administrative et juridique et la capacité de dialoguer à égalité de compétences avec des interlocuteurs dans les collectivités locales et chez les bailleurs qui bénéficient d'un appui juridique spécialisé.

Il apparaît ainsi non seulement nécessaire d'apporter à ces agents un appui sous la forme du site métier préconisé ci-dessous mais aussi de créer une véritable filière de formation pour les cadres et les gestionnaires en charge du contingent préfectoral.

5. *Proposition 5 : Demander au secrétaire général du METL et du MEDDE et à la DGALN (DGALN/DHUP) de mettre en place des filières de formation pour les cadres en charge du contingent et activer/créer des réseaux « Métiers ».*

Les personnels des services sont issus de trois ministères différents : l'Intérieur, l'Écologie et les Affaires sociales. Les modalités d'affectation et de gestion de ces personnels sont extrêmement rigides et complexes<sup>27</sup>.

La mission a constaté qu'un nombre important de postes restent vacants pendant plusieurs mois. Pour améliorer la situation, il faudrait que cette question soit traitée au plus haut niveau, afin de trouver des systèmes de gestion appropriés.

6. *Proposition 6 : Demander au secrétaire général du METL et du MEDDE de se rapprocher de ses homologues des ministères chargés de l'intérieur et des affaires sociales pour faciliter les procédures d'affectation dans les services chargés de la gestion du contingent préfectoral.*

<sup>27</sup> rapport CGEDD n°08012-01 de Marc PREVOT, Jean CHAPELON, Isabelle MASSIN, et Isabelle RAYMOND MAUGE « Prise en charge de la nouvelle fonction sociale du logement dans la nouvelle organisation territoriale de l'Etat »

### 3.3. Améliorer les outils informatiques

Pour gérer le contingent, surtout en gestion directe, les services ont besoin d'un logiciel adapté qui permette de suivre les demandes et les offres et de faire les rapprochements de manière aisée.

Un logiciel « Reporting-logement », rebaptisé SYPLO a été conçu en Haute-Garonne pour une gestion en flux. Il est maintenant soutenu et labellisé par la DGALN/DHUP et semble répondre aux besoins, malgré les réserves émises par certains services. La DRIHL a d'ailleurs décidé d'opter pour cet outil.

Il conviendra de rappeler qu'un outil doit s'adapter à la gestion et non le contraire.

*7. Proposition 7 : Adapter puis favoriser la diffusion d'un logiciel de gestion.*

La DGALN/DGALN/DHUP a rénové son intranet qui comprend des informations riches et intéressantes. Néanmoins, son arborescence ne paraît pas lisible pour les services assurant les fonctions sociales du logement : droit au logement et politiques sociales du logement, parc social.

Classés sous la sous-rubrique « Attribution des logements sociaux », les pages traitant de la gestion du contingent préfectoral paraissent difficilement repérables par les services. Quant aux flashs DGALN, le chemin pour y accéder n'est pas clairement précisé.

Enfin, il est nécessaire de rendre accessible l'intranet DGALN/DHUP aux agents des DDCS(PP) qui le demandent.

*8. Proposition 8 : Demander à la DGALN (DGALN/DHUP) de mieux structurer son site Intranet pour y inclure un site métier « contingent préfectoral », de donner au DDCS(PP) accès à ce site, d'y rappeler et commenter les règles de fonctionnement du contingent préfectoral et de promouvoir activement l'utilisation de ce site par les services déconcentrés.*

Jusqu'en 2010, l'enquête attribution de la DGALN/DHUP était renseignée par les bailleurs sociaux et transmise aux services (DDE puis DDT) qui l'adressaient à la DGALN/DHUP. Depuis 2010, la collecte de l'information passe par une application Web nationale à laquelle les services déconcentrés n'ont pas accès. Ils sont pourtant intéressés au premier chef par les résultats de cette enquête qui constitue pour eux un véritable outil de suivi.

*9. Proposition 9 : Demander à la DGALN (DGALN/DHUP) de donner aux directions départementales qui gèrent le contingent préfectoral un accès direct à l'application Web avec laquelle cette dernière réalise son enquête attribution car cette enquête constitue pour eux un véritable outil de suivi.*

---

## Conclusion

L'État, sur le fondement de la loi de 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (LRL) a adopté un dispositif de délégations facultatives de compétence fonctionnant à la demande des collectivités ou groupements intéressés<sup>28</sup> :

- délégation de la gestion des aides à la pierre d'une part, aujourd'hui très répandue ;
- délégation de la gestion du contingent préfectoral d'autre part, utilisée de manière plus localisée, par exemple au bénéfice de la plupart des communes des Hauts-de-Seine.

Dans ces deux domaines, lorsque la faculté de délégation est utilisée, l'État pilote sa politique avec un dispositif de conventionnement et des outils de contrôle *a posteriori*, là où auparavant il était à même, s'il s'en donnait les moyens, d'exercer une gestion directe de proximité dans le cadre de directives nationales strictes.

Cette politique ne pouvait pas manquer de susciter des difficultés, à partir du moment où l'État, désigné comme premier responsable du « mal logement », avait l'obligation de fournir des logements à tous les ménages désignés comme prioritaires par des commissions indépendantes, les commissions de médiation. Il y avait en effet une contradiction à prendre une telle responsabilité alors que l'État avait de moins en moins les moyens d'y faire face.

La loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et la loi MOLLE de mars 2009 confèrent à l'État le rôle de garant du droit de tout personne à un logement décent et indépendant. Par ces textes, le législateur a donné à l'État des moyens en réformant les règles de gestion du contingent préfectoral et en créant de nouveaux usages des logements financés par la contribution des employeurs.

Globalement, les services de l'État et les bailleurs se sont engagés avec beaucoup de détermination dans cette nouvelle politique. On estime à près de 15 % l'augmentation du contingent qui va être ainsi générée. Le contingent atteindra alors le chiffre de 25 % du parc des logements sociaux, la différence avec le plafond théorique de 30 % s'expliquant essentiellement par des dérogations accordées pour des programmes spécifiques (logement pour les militaires ou les fonctionnaires de la pénitencière).

Si les modalités retenues pour ce faire sont très diverses d'un département à l'autre, on observe quasiment partout la recherche d'efficacité pour ces activités.

Les trois principales observations que l'on peut faire sur l'activité des services sont les suivantes :

- Les conventions, qui devaient être signées avant le 1er octobre 2011, n'étaient pas encore signées en mai 2012, même si les négociations étaient bien engagées : il est vrai que le délai ne tenait guère compte de toutes les tâches à accomplir : état des lieux, négociation, rédaction, signature ;
- On peut noter, dans certains départements, un retard dans les contacts pris avec les collecteurs du 1 % Logement et des difficultés dans les négociations ;
- Une minorité de services départementaux n'applique pas strictement les consignes qui leur ont été données : amendement des conventions qui ont été conclues en stipulant des taux de réservation inférieurs à 30 %, maintien des réservations à

---

<sup>28</sup> SÉNAT – Rapport d'information au nom de la commission des finances sur les délégations de compétences dans le domaine du logement (aides à la pierre et contingents préfectoraux), Par M. Philippe DALLIER – 1er juin 2011.

---

l'échéance des conventions de financement, fongibilité entre le contingent fonctionnaire et le contingent social.

Les difficultés rencontrées par les services sont de différents ordres :

- Même si ce cas est plutôt minoritaire, certains bailleurs contestent tout simplement l'application de la loi considérant, à tort, soit qu'ils ne sont tenus que par des conventions de financement signées à des taux inférieurs à 30 %, soit qu'ils ne sont plus tenus par une convention, celle qu'ils avaient conclue étant arrivée à son terme, soit enfin qu'aucune convention n'a jamais été conclue.
- Même si les droits de réservation de l'État sont reconnus, les commissions d'attribution des logements (CAL) dans lesquelles l'État n'a qu'une voix consultative alors que la commune a un poids délibératif prépondérant, s'opposent de facto à l'attribution du logement au candidat désigné par l'État en avançant différents arguments dont certains ne sont pas justifiés : revenus insuffisants, reste à vivre insuffisant, nécessité de mixité sociale.

Ce sont là les deux difficultés les plus importantes rencontrées par les services mais d'autres problèmes apparaissent également :

- La politique de relogement des « mal logés » qui comprend un volet contingent préfectoral, est portée par l'État mais relève de deux programmes différents : le 135 (« Développement et amélioration de l'offre de logement ») et le 177 (« Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables ») très imbriqués mais gérés par deux directions régionales différentes (DREAL et DRJSCS) ;
- Le personnel qui met en œuvre la politique du logement dépend de trois ministères (Écologie, Affaires sociales et Intérieur). Même si la « multi-culture » des agents constitue une certaine richesse pour les services, le fait qu'ils relèvent de trois ministères rend très difficile la gestion quotidienne de ce personnel.

De ce constat, la mission a tiré un certain nombre de propositions relevant de trois préoccupations :

- Aider les services à appliquer les nouvelles orientations en les incitant à œuvrer au rapprochement de la gestion des contingents et en privilégiant, en cas de maintien d'une gestion séparée du contingent préfectoral, la solution de la gestion en flux délégué au bailleur ;
- Rappeler aux services les moyens juridiques existants (désignation d'une personne à reloger, voire même désignation d'un délégué spécial) pour garantir l'attribution réelle des logements lorsque les commissions d'attribution s'y opposent ;
- Echanger avec les ministères concernés (Affaires sociales et Intérieur) et convenir avec eux des moyens pour faciliter la mobilité du personnel.

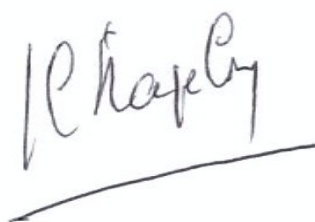
---

Ainsi, on peut considérer que, dans la plupart des départements, la récupération du contingent préfectoral devrait permettre de faire face à une grande partie des besoins logements pour les personnes prioritaires.

Les solutions sont plus complexes en Île-de-France. La réponse aux demandes des personnes prioritaires franciliennes ne se limite pas à des solutions quantitatives (disponibilité des logements). En effet, l'offre de logements n'est parfois pas attractive pour ces personnes du fait soit de l'éloignement du patrimoine (situé par exemple, en zone rurale dans les départements de la Seine et Marne et de l'Essonne), soit de l'absence des services de proximité (transports collectifs, commerces, équipements urbains). Le développement de l'offre nouvelle doit prendre en considération ces attentes.

Compte tenu des résultats déjà obtenus, cette politique mérite d'être poursuivie avec les amendements proposés.

**Jean CHAPELON**



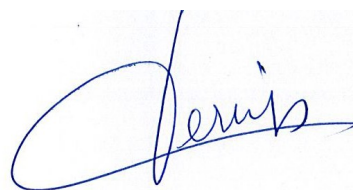
Ingénieur général  
des ponts, des eaux et des  
forêts

**Thanh-Nhuan NGUYEN**



Chargé de mission

**Patricia PERRIN**



Conseillère d'administration de  
l'écologie, du développement  
et de l'aménagement durables





# Annexes



# 1. Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE,  
DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

Paris, le

23 DEC. 2011

010/2011

*Signé*

30 DEC. 2011

*S /*  
*→*  
*En Bureau*  
*JYS*  
*Christian LEYRIT*

Le secrétaire d'Etat chargé du logement

à

Monsieur Christian LEYRIT  
Vice-président du conseil général de l'environnement  
et du développement durable

Référence: SE\_LOGEMENT/CMD11025598

Objet: Evaluation de la gestion du contingent de réservation de logements sociaux par les services déconcentrés.

Depuis plusieurs mois, j'ai demandé que soit réalisée la récupération par les préfets du contingent préfectoral de logements sociaux dont la mobilisation efficace constitue l'un des moyens essentiels du relogement des ménages bénéficiant du DALO et de la mise en œuvre du principe du logement d'abord. Cette démarche engendre des profondes mutations des méthodes de travail, tant au niveau des bailleurs sociaux, que des services déconcentrés.

Un décret du 10 février et un arrêté modifié du 10 mars 2011 ont fourni le cadre juridique adéquat, en précisant notamment les différentes méthodes de gestion du contingent préfectoral et en renvoyant à des conventions de réservation (à signer avant le 1er octobre 2011) la fixation du taux de réservation et la définition des procédures à mettre en place avec les bailleurs pour l'exercice du droit de réservation.

Pour mettre en œuvre cette reprise du contingent préfectoral, la DGALN a fourni un certain nombre d'outils (questions/réponses, fiche techniques - dont notamment celle précisant le champ d'application du droit de réservation du préfet qui ne se limite pas aux seuls logements conventionnés -) et mis en place un plan d'accompagnement spécifique (réunions en région avec la directrice de projet, appui d'un bureau et du CETE de Bordeaux).

.../...

Par ailleurs, la loi du 25 mars 2009 prévoit que les collecteurs d'Action Logement consacrent 25 % des attributions effectuées sur leurs droits de réservation au relogement de salariés ou demandeurs d'emploi déclarés prioritaires au titre du DALO, voire pour partie aux ménages sortant d'hébergement si cela est prévu dans un accord local passé entre le Préfet et les collecteurs.

Je souhaite que vous conduisiez une mission d'évaluation sur l'effectivité de la récupération du contingent préfectoral et la qualité des conventions de réservation, ainsi que sur l'effectivité de la mobilisation des droits de réservations des collecteurs du 1% logement pour les bénéficiaires du DALO.

Pour ce faire, la mission identifiera, en lien avec la DGALN, les territoires sur lesquels portera l'évaluation (une vingtaine de départements dont toute l'Île-de-France et les territoires « pilotes » pour la mise en œuvre du « Logement d'abord »). Elle prendra l'attache des services déconcentrés concernés. Elle cherchera à détecter des territoires dans lesquels la reprise du contingent préfectoral s'est mise en place de manière à le mobiliser de façon complète, efficace et pérenne et les conditions à réunir pour que ces bonnes pratiques soient applicables sur d'autres territoires ou, au minimum, sur des territoires présentant des caractéristiques comparables.

Plus précisément, s'appuyant sur les résultats effectifs de relogement de ménages prioritaires, la mission s'attachera à évaluer :

➤ Le volume théorique d'attributions sur le contingent préfectoral s'il était intégralement reconstitué, et le volume effectivement constaté.

➤ Le nombre et la qualité des conventions de réservation : efficacité de la procédure du préfet prévue en termes de diminution des pertes de logements au cours de la procédure d'attribution ; qualité des comptes-rendus des bailleurs tels que prévus et capacité des services départementaux d'exploiter les remontées ;

➤ La qualité du partenariat en matière d'attributions de logements sociaux (cf. accords collectifs, CUS et conventions de réservation). Il conviendra de donner à voir dans quelle mesure des dispositifs locaux pré-existants ont été articulés avec la formalisation exigée pour le contingent préfectoral et s'ils ont gagné ou perdu en efficacité ;

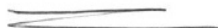
➤ L'effectivité de la coopération entre les services de l'Etat et les collecteurs du 1% logement et les résultats concrets obtenus en termes de relogement de ménages DALO ;

➤ Les procédures internes aux services déconcentrés de validation de l'éligibilité au contingent préfectoral et les critères de choix des ménages effectivement présentés par les préfectures aux bailleurs, que ce soit sous forme de listes (gestion déléguée) ou candidat par candidat (gestion directe) et notamment la façon dont est pris en compte le rapport entre les ressources du ménage et le loyer du logement proposé (taux d'effort et reste à vivre), notamment au regard de l'anticipation des décisions des commissions d'attribution ;

➤ L'adéquation des moyens notamment humains mis en place dans les services déconcentrés avec la mission et les besoins éventuels d'accompagnement complémentaires (outil de gestion informatique, etc.) ;

La mission formulera toute proposition opérationnelle lui paraissant de nature à améliorer les résultats des dispositifs évalués, à cadre législatif inchangé.

Je souhaiterais que le rapport me soit remis mi-avril 2012.



Benoist APPARU

## 2. Liste des personnes rencontrées

SERVICE	NOM-PRENOM	FONCTION	ADRESSE
<b>CABINET</b>			
Cabinet de Benôit APPARU	<b>Martin CHOUTET</b>	conseiller technique	Hôtel Le Play, rue du Bac
<b>INTERMINISTERIEL</b>			
Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL)	<b>Marie GAFFET</b>	chef de projet logement	78 rue Lecourbe 75015 Paris 15
<b>NIVEAU NATIONAL</b>			
DGALN/DHUP	<b>Etienne CREPON</b>	directeur	Arche de la Défense  92055 La DEFENSE
	<b>Hélène DADOU</b>	sous-directrice	
	<b>Hélène SAINTE- MARIE</b>	directrice de projet Droit au logement et à l'hébergement	
	<b>Yann LUDMANN</b>	responsable projet « Reporting logement »	
	<b>Muriel BOULDOUYRE</b>	Chef du bureau DGALN/DHUP/LO3	
	<b>Nicolas CHEREL</b>	Adjoint au chef du bureau DGALN/DHUP/LO3	
MIILOS/DT Paris	<b>Lucien TOUZERY</b>	délégué Territorial	Arche de la Défense  92055 La DEFENSE
L'Union Sociale pour l'Habitat USH	<b>François SALZEBER</b>	directeur de la Fédération nationale des Associations régionales Hlm	4, rue Lord Byron 75384 PARIS cedex 08

<b>NIVEAU NATIONAL</b>			
	<b>Fabien KENZO SATO</b>	chargé de mission auprès du délégué général de l'USH	
	<b>Juliette FURET</b>	responsable du département Affaires sociales	
Action Logement	<b>Philippe VAN DE MAELE</b>	président du directoire	66 avenue du Maine, 75682
	<b>Eric THUILLIER</b>	directeur	
	<b>Angélique CHAIDRON</b>	déléguée territoriale	Paris Cedex 14
<b>NIVEAU REGIONAL</b>			
Direction Régionale et Interdépartementale de l' Hébergement et du Logement (DRIHL)	<b>Jean Martin DELORME</b>	directeur de la DRIHL	5, rue Leblanc  75911 Paris cedex 15
<b>NIVEAU DEPARTEMENTAL</b>			
<b>06 - Département des ALPES MARITIMES</b>			
<b>Direction Départementale de la Cohésion Sociale (DDCS)</b>			
DDCS 06	<b>Annick PIQUET</b>	directrice Départementale	Centre administratif départemental des Alpes Maritimes  147 route de Grenoble  06286 Cedex 3 Nice
	<b>Christiane ROUSSEL</b>	responsable "accueil et population précaire"	
	<b>Irène BUSSI</b>	bureau contingent logement	
	<b>Isabelle BULOT</b>	contingent fonctionnaire	
	<b>Dany FAREL</b>	DALO	

**83 - Département du VAR****Préfecture du VAR**

	<b>Philippe BEUZELIN</b>	sous préfet -chargé de mission	Boulevard du 112eme RI
			83070 Toulon

**Direction Départementale de la Cohésion Sociale ( DDCS )**

	<b>Joaquim GONZALEZ</b>	directeur départemental adjoint	LORGUES
DDCS 83	<b>Florence REYGROBELLET</b>	chef de bureau prévention des expulsions locatives	83000 TOULON

**Direction Départementale des territoires et de la mer ( DDTM )**

			244 avenue de l'infanterie de marine
DDTM 83	<b>Francisco RUDA</b>	chef du service habitat	BP 501
			83041 TOULON CEDEX 9

**77 - Département de la Seine et Marne****Direction Départementale de la Cohésion Sociale (DDCS)**

	<b>Philippe SIBEUD</b>	directeur départemental	20 quai Hippolyte Rossignol
	<b>Paul VITANI</b>	directeur départemental adjoint	77011 MELUN CEDEX
DDCS 77	<b>PORTELLI Christiane</b>	chef du service politiques sociales du logement	
	<b>Nadia AIT BRAHAM</b>		
	<b>Ludivine BRENAT</b>		
	<b>Juliette PELAGE- SEININ</b>	division accès logement	
	<b>Christine LERICHE</b>		
	<b>Catherine COLVEZ</b>		

	<b>Christine MAISSE</b>		
	<b>Hélène VAVASSEUR</b>		

### 78 - Département des Yvelines

#### Préfecture des Yvelines

		Responsable de la mission de coordination interministérielle	1, avenue de l'Europe
	<b>Fabrice PATEZ</b>		78000 Versailles

#### Direction Départementale de la Cohésion Sociale (DDCS)

DDCS 78	<b>Yolande GROBON</b>	Directrice départementale adjointe	1, avenue de l'Europe
	<b>Anne BELGRAND</b>	Chef du pôle Hébergement	78000 Versailles
	<b>Claudia MAROZOKI</b>		

### 91 - Département de l'Essonne

#### Direction Départementale de la Cohésion Sociale (DDCS)

DDCS 91	<b>Louis OKEMBA</b>	directeur départemental	Rue Francois Truffaut 91080 Courcouronnes
	<b>Gaël LE BOURGEOIS</b>	directeur départemental adjoint	
	<b>Gina GERY</b>	chef du pôle hébergement logement	
		adjointe du pôle	
	<b>Isabelle LEGRAND</b>	chef du bureau accès au logement	
	<b>Marie Claire LAMARCHE</b>	adjointe chef du pôle chef du bureau des usagers de l'Habitat	
	<b>Fabienne CAYLA</b>	instructrice de la commission de médiation DALO	

### 92 - Département des Hauts de Seine



<b>Unité Territoriale 92 de la DRIHL</b>			
DRIHL/UTHL92	<b>Marie-Claire L'HELGOUALC'H</b>	directrice DRIHL IF/UTHL92	167-177 Avenue Joliot Curie
	<b>Karine SALTEL</b>	chef du bureau de l'accès au logement	92000 NANTERRE
	<b>Régis HAIAT</b>	chef de bureau du suivi des organismes HLM	
<b>94 - Département du Val de Marne</b>			
<b>Unité Territoriale 94 de la DRIHL</b>			
DRIHL/UTHL94	<b>Michel MARTINEAU</b>	Directeur DRIHL IF/UTHL94	12-14, rue des Archives 94000 Créteil
	<b>Dominique HATTERMANN</b>	Chef du service Hébergement et accès au logement	
	<b>Rabah YASSA</b>	Chef du bureau Accès logement	



### **3. Extraits du Code de la Construction et de l'Habitation concernant le contingent préfectoral**

#### **3.1. Partie législative**

##### **Article L313-26-2**

Un quart des attributions, réparties programme par programme, de logements pour lesquels les organismes collecteurs agréés associés de l'Union d'économie sociale du logement disposent de contrats de réservation est réservé aux salariés et aux demandeurs d'emploi désignés comme prioritaires et auxquels un logement doit être attribué en urgence en application de l'article L. 441-2-3.

##### **Article L313-35**

Un quart des attributions, réparties programme par programme, de logements appartenant à l'association foncière logement ou à l'une de ses filiales est réservé aux salariés et aux demandeurs d'emploi désignés comme prioritaires et auxquels un logement doit être attribué en urgence en application de l'article L. 441-2-3.

##### **Article L441-1**

Le décret en Conseil d'État prévu à l'article L. 441-2-6 (...) détermine également les limites et conditions dans lesquelles les organismes d'habitations à loyer modéré peuvent, en contrepartie d'un apport de terrain, d'un financement ou d'une garantie financière, contracter des obligations de réservation pour les logements mentionnés à l'alinéa précédent, lors d'une mise en location initiale ou ultérieure. Lorsque ces conventions de réservation ne respectent pas les limites prévues au présent alinéa, elles sont nulles de plein droit.

Il fixe les conditions dans lesquelles ces conventions de réservation sont conclues, en contrepartie d'un apport de terrain, d'un financement ou d'une garantie financière, accordés par une commune ou un établissement public de coopération intercommunale. Il prévoit que ces obligations de réservation sont prolongées de cinq ans lorsque l'emprunt contracté par le bailleur et garanti par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale est totalement remboursé.

Il détermine également les limites et conditions de réservation des logements par le représentant de l'État dans le département au profit des personnes prioritaires, notamment mal logées ou défavorisées.

Le représentant de l'État dans le département peut, par convention, déléguer au maire ou, avec l'accord du maire, au président d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat tout ou partie des réservations de logements dont il bénéficie, au titre du précédent alinéa, sur le territoire de la commune ou de l'établissement. Il peut également procéder à la même délégation directement au bénéfice du président d'un établissement public de coopération intercommunale ayant conclu un accord collectif intercommunal en application de l'article L. 441-1-1.

Cette convention fixe les engagements du délégataire en vue de la mise en œuvre du droit au logement, les modalités d'évaluation annuelle de la délégation ainsi que les conditions de son retrait en cas de non-respect de ses engagements par le délégataire. Lorsque la

---

délégation est effectuée directement au bénéfice du président d'un établissement public de coopération intercommunale, la convention prévoit les modalités d'association des communes membres à l'utilisation des droits de réservation sur leur territoire.

S'il constate, au terme de l'année écoulée, que les objectifs fixés par le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées ne sont pas respectés, le représentant de l'État peut, après mise en demeure restée sans suite pendant trois mois, se substituer au maire ou au président de l'établissement public de coopération intercommunale pour décider directement de la réservation des logements.

Les plafonds de ressources pour l'attribution des logements locatifs sociaux fixés en application du présent article sont révisés chaque année en tenant compte de la variation de l'indice de référence des loyers mentionné à l'article 17 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs dans des conditions définies par décret en Conseil d'État.

#### **Article L441-1-1**

L'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat et disposant d'un programme local de l'habitat adopté peut proposer aux organismes disposant d'un patrimoine locatif social dans le ressort territorial de cet établissement de conclure pour trois ans un accord collectif intercommunal. Les représentants des organismes titulaires de droits de réservation sur des logements inclus dans ce patrimoine peuvent être signataires de l'accord.

Cet accord, qui doit respecter la mixité sociale des villes et des quartiers et tenir compte, par secteur géographique, des capacités d'accueil et des conditions d'occupation des immeubles constituant le patrimoine des différents organismes, définit :

- pour chaque organisme, un engagement annuel quantifié d'attribution de logements aux personnes connaissant des difficultés économiques et sociales, notamment aux personnes et familles mentionnées au deuxième alinéa de l'article 4 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement dont les besoins ont été identifiés dans le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées ;
- les moyens d'accompagnement et les dispositions nécessaires à la mise en oeuvre et au suivi de cet engagement annuel.

Cet accord est soumis pour avis au comité responsable du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées. Si cet avis n'a pas été rendu dans un délai de deux mois à compter de la transmission de l'accord, il est réputé favorable.

L'accord collectif intercommunal prévoit la création d'une commission de coordination présidée par le président de l'établissement public de coopération intercommunale. Cette commission est composée du représentant de l'État dans le département, des maires des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale, de représentants des bailleurs sociaux présents dans le ressort territorial de l'établissement public de coopération intercommunale, de représentants du département, de représentants de tout organisme titulaire de droits de réservation et de représentants des associations et organisations dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées qui œuvrent dans le département. Cette commission a pour mission d'examiner les dossiers des demandeurs de logement social concernés par l'accord collectif intercommunal. Sans se substituer aux décisions des commissions d'attribution prévues à l'article L. 441-2, la commission de coordination émet des avis quant à l'opportunité d'attribuer un logement

---

dans le parc social situé dans le ressort territorial de l'établissement public. La commission se dote d'un règlement intérieur.

Après agrément du représentant de l'État dans le département, l'accord collectif intercommunal se substitue, sur le territoire où il s'applique, à l'accord collectif départemental prévu à l'article L. 441-1-2.

Lorsqu'au terme d'un délai de six mois suivant la proposition présentée par le président de l'établissement public de coopération intercommunale un organisme bailleur refuse de signer l'accord collectif intercommunal, le président de l'établissement public de coopération intercommunale désigne à l'organisme bailleur des personnes prioritaires et fixe le délai dans lequel celui-ci est tenu de les loger. Les attributions s'imputent sur les droits à réservation de l'établissement public de coopération intercommunale et, le cas échéant, sur les droits à réservation dont bénéficient l'État ou les communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale, avec l'accord respectivement du représentant de l'État dans le département ou du maire intéressé. Ces attributions sont prononcées en tenant compte de l'état de l'occupation du patrimoine locatif social de cet organisme au regard de la nécessaire diversité de la composition sociale de chaque quartier et de chaque commune. Les dispositions du présent alinéa s'appliquent jusqu'à la signature, par l'organisme bailleur, de l'accord intercommunal.

En cas de manquement d'un organisme bailleur aux engagements qu'il a pris dans le cadre de l'accord collectif intercommunal, le président de l'établissement public de coopération intercommunale peut procéder à un nombre d'attributions de logements équivalent au nombre de logements restant à attribuer en priorité aux personnes défavorisées mentionnées dans l'accord, après consultation des maires des communes intéressées. Ces attributions s'imputent dans les conditions mentionnées à l'alinéa précédent.

Si l'organisme bailleur fait obstacle aux attributions prononcées par le président de l'établissement public de coopération intercommunale, celui-ci saisit le représentant de l'État dans le département qui met en œuvre les dispositions de l'article L. 441-1-3.

#### **Article L441-1-2**

Dans chaque département, le représentant de l'État conclut tous les trois ans un accord collectif avec les organismes disposant d'un patrimoine locatif social dans le département. Les représentants des organismes titulaires de droits de réservation sur des logements inclus dans ce patrimoine peuvent être signataires de l'accord. Cet accord, qui doit respecter la mixité sociale des villes et des quartiers et tenir compte, par secteur géographique, des capacités d'accueil et des conditions d'occupation des immeubles constituant le patrimoine des différents organismes, définit :

- pour chaque organisme, un engagement annuel quantifié d'attribution de logements aux personnes connaissant des difficultés économiques et sociales, notamment aux personnes et familles mentionnées au deuxième alinéa de l'article 4 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 précitée dont les besoins ont été identifiés dans le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées ;
- les moyens d'accompagnement et les dispositions nécessaires à la mise en œuvre et au suivi de cet engagement annuel.

Cet accord est soumis pour avis au comité responsable du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées. Si cet avis n'a pas été rendu dans un délai de deux mois à compter de la transmission de l'accord, il est réputé favorable.

---

**Article L441-1-3**

Lorsqu'au terme d'un délai de six mois après qu'il lui a été proposé par le représentant de l'État dans le département, un organisme refuse de signer l'accord départemental, le représentant de l'État dans le département désigne à l'organisme des personnes prioritaires et fixe le délai dans lequel celui-ci est tenu de les loger. Ces attributions s'imputent sur ses droits à réservation. Elles sont prononcées en tenant compte de l'état de l'occupation du patrimoine de l'organisme au regard de la nécessaire diversité de la composition sociale de chaque quartier et de chaque commune, après consultation des maires des communes intéressées, jusqu'à la signature de l'accord départemental.

Si un organisme refuse d'honorer l'engagement qu'il a pris dans le cadre d'un tel accord, le représentant de l'État dans le département procède à un nombre d'attributions équivalent au nombre de logements restant à attribuer en priorité aux personnes défavorisées en vertu de cet accord, après consultation des maires des communes intéressées.

Si l'organisme fait obstacle à la mise en œuvre des dispositions précédentes, notamment en ne mettant pas le représentant de l'État dans le département en mesure d'identifier des logements relevant de ses droits à réservation, ce dernier, après tentative de conciliation suivie au besoin d'une mise en demeure, désigne, pour une durée d'un an, un délégué spécial chargé de prononcer les attributions de logements au nom et pour le compte de l'organisme, après consultation des maires des communes concernées, dans le respect des conventions de réservation de logements régulièrement signées.

(...)

**Article L441-2**

Il est créé, dans chaque organisme d'habitations à loyer modéré, une commission d'attribution chargée d'attribuer nominativement chaque logement locatif composée de six membres qui élisent en leur sein un président.

Dans les mêmes conditions, une commission d'attribution est créée sur demande d'un établissement public de coopération intercommunale compétent ou, le cas échéant, d'une commune lorsque sur le territoire de celui-ci ou, le cas échéant, de celle-ci, un même organisme dispose de plus de 2 000 logements locatifs sociaux.

La commission exerce sa mission d'attribution des logements locatifs dans le respect des objectifs fixés à l'article L. 441 et des priorités définies aux premier à septième alinéas de l'article L. 441-1 en faveur des personnes défavorisées et de celles qui rencontrent des difficultés de logement.

Elle comprend, selon des modalités définies par décret, un représentant désigné par des organismes bénéficiant de l'agrément relatif à l'ingénierie sociale, financière et technique prévu à l'article L. 365-3. Ce représentant dispose d'une voix consultative dans le cadre des décisions d'attribution de la commission.

En outre, le maire de la commune où sont implantés les logements attribués, ou son représentant, est membre de droit des commissions d'attribution. Il dispose d'une voix prépondérante en cas d'égalité des voix.

Le représentant de l'État dans le département, ou l'un de ses représentants assiste, sur sa demande, à toute réunion de la commission d'attribution.

Les maires d'arrondissement des communes de Paris, Marseille et Lyon ou leur représentant participent à titre consultatif aux travaux de ces commissions pour l'attribution des logements situés dans le ou les arrondissements où ils sont territorialement compétents.

---

Les présidents des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de programme local de l'habitat ou leurs représentants participent à titre consultatif aux travaux de ces commissions pour l'attribution des logements situés sur le territoire où ils sont territorialement compétents.

Lorsqu'une convention de gérance prévue à l'article L. 442-9 inclut l'attribution de logements, le président de la commission d'attribution de l'organisme ayant confié la gérance des immeubles est membre de droit, pour l'attribution de ces logements, de la commission d'attribution de l'organisme gérant.

(...)

### **Article L441-2-3**

I.-Dans chaque département, une ou plusieurs commissions de médiation sont créées auprès du représentant de l'État dans le département. Chaque commission est présidée par une personnalité qualifiée désignée par le représentant de l'État dans le département.

(...)

La commission de médiation transmet au représentant de l'État dans le département la liste des demandeurs auxquels doit être attribué en urgence un logement.

Après avis des maires des communes concernées et en tenant compte des objectifs de mixité sociale définis par l'accord collectif intercommunal ou départemental, le représentant de l'État dans le département définit le périmètre au sein duquel ces logements doivent être situés et qui, en Île-de-France, peut porter sur des territoires situés dans d'autres départements de la région après consultation du représentant de l'État territorialement compétent. Il fixe le délai dans lequel le demandeur doit être logé. Le représentant de l'État dans le département désigne chaque demandeur à un organisme bailleur disposant de logements correspondant à la demande. En Île-de-France, il peut aussi demander au représentant de l'État d'un autre département de procéder à une telle désignation. En cas de désaccord, la désignation est faite par le représentant de l'État au niveau régional. Cette attribution s'impute sur les droits à réservation du représentant de l'État dans le département dans lequel le logement est situé ou, lorsque le demandeur est salarié ou demandeur d'emploi, sur les droits à réservation d'un organisme collecteur associé de l'Union d'économie sociale du logement dans les conditions prévues à l'article L. 313-26-2 ou sur la fraction réservée des attributions de logements appartenant à l'association foncière logement ou à l'une de ses filiales en application de l'article L. 313-35.

Le représentant de l'État dans le département peut également proposer au demandeur un logement faisant l'objet d'une convention mentionnée à l'article L. 321-8 dès lors que le bailleur s'est engagé sur des conditions spécifiques d'attribution ou que le logement est donné à bail à un organisme public ou privé dans les conditions prévues à l'article L. 321-10. En Île-de-France, il peut également demander au représentant de l'État dans un autre département de la région de faire une telle proposition. Si la demande n'aboutit pas, la proposition est faite par le représentant de l'État au niveau régional.

(...)

En cas de refus de l'organisme de loger le demandeur, le représentant de l'État dans le département qui l'a désigné procède à l'attribution d'un logement correspondant aux besoins et aux capacités du demandeur sur ses droits de réservation.

En Île-de-France, il peut également demander au représentant de l'État dans un autre département de la région de procéder à l'attribution d'un tel logement sur ses droits de réservation. Si la demande n'aboutit pas, l'attribution est faite par le représentant de l'État au

---

niveau régional. Elle est imputée sur les droits de réservation du représentant de l'État dans le département où le logement est situé.

Lorsque ces droits ont été délégués dans les conditions prévues à l'article L. 441-1, le représentant de l'État demande au délégataire de procéder à la désignation et, le cas échéant, à l'attribution du logement dans un délai qu'il détermine. En Île-de-France, il peut aussi demander au représentant de l'État d'un autre département de procéder à une telle demande. En cas de désaccord, la demande est faite par le représentant de l'État au niveau régional. En cas de refus du délégataire, le représentant de l'État dans le département se substitue à ce dernier.

Si l'organisme bailleur fait obstacle à ces attributions, il est fait application des dispositions de l'article L. 441-1-3.

(...)

#### **Article L441-2-3-1**

I.-Le demandeur qui a été reconnu par la commission de médiation comme prioritaire et comme devant être logé d'urgence et qui n'a pas reçu, dans un délai fixé par décret, une offre de logement tenant compte de ses besoins et de ses capacités peut introduire un recours devant la juridiction administrative tendant à ce que soit ordonné son logement ou son relogement.

Le demandeur peut être assisté par les services sociaux, par un organisme bénéficiant de l'agrément relatif à l'ingénierie sociale, financière et technique prévu à l'article L. 365-3 ou par une association agréée de défense des personnes en situation d'exclusion.

Ce recours est ouvert à compter du 1er décembre 2008 aux personnes mentionnées au deuxième alinéa du II de l'article L. 441-2-3 et, à compter du 1er janvier 2012, aux demandeurs mentionnés au premier alinéa du même II.

En l'absence de commission de médiation dans le département, le demandeur peut exercer le recours mentionné à l'alinéa précédent si, après avoir saisi le représentant de l'État dans le département, il n'a pas reçu une offre tenant compte de ses besoins et de ses capacités dans un délai fixé par voie réglementaire.

Le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il désigne statue en urgence, dans un délai de deux mois à compter de sa saisine. Sauf renvoi à une formation collégiale, l'audience se déroule sans conclusions du commissaire du Gouvernement.

Le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il désigne, lorsqu'il constate que la demande a été reconnue comme prioritaire par la commission de médiation et doit être satisfaite d'urgence et que n'a pas été offert au demandeur un logement tenant compte de ses besoins et de ses capacités, ordonne le logement ou le relogement de celui-ci par l'État et peut assortir son injonction d'une astreinte.

Le montant de cette astreinte est déterminé en fonction du loyer moyen du type de logement considéré comme adapté aux besoins du demandeur par la commission de médiation.

Le produit de l'astreinte est versé au fonds national d'accompagnement vers et dans le logement, institué en application de l'article L. 300-2.

II.-Le demandeur qui a été reconnu par la commission de médiation comme prioritaire et comme devant être accueilli dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale et qui n'a pas été accueilli, dans un délai fixé par décret, dans l'une de ces structures peut



---

introduire un recours devant la juridiction administrative tendant à ce que soit ordonné son accueil dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale.

Ce recours est ouvert à compter du 1er décembre 2008.

Le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il désigne statue en urgence, dans un délai de deux mois à compter de sa saisine. Sauf renvoi à une formation collégiale, l'audience se déroule sans conclusions du commissaire du Gouvernement.

Le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il désigne, lorsqu'il constate que la demande a été reconnue prioritaire par la commission de médiation et que n'a pas été proposée au demandeur une place dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale, ordonne l'accueil dans l'une de ces structures et peut assortir son injonction d'une astreinte.

Le montant de cette astreinte est déterminé en fonction du coût moyen du type d'hébergement considéré comme adapté aux besoins du demandeur par la commission de médiation.

Le produit de l'astreinte est versé au fonds national d'accompagnement vers et dans le logement, institué en application de l'article L. 300-2.

III.-Lorsque la juridiction administrative est saisie d'un recours dans les conditions prévues au I, elle peut ordonner l'accueil dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale.  
Article L441-2-3-3

Lorsque le propriétaire ou l'exploitant d'un établissement recevant du public aux fins d'hébergement n'a pas rempli l'obligation d'hébergement ou de relogement qui lui incombe en application de l'article L. 521-1 et que le préfet, à titre exceptionnel et nonobstant les dispositions des articles L. 521-1 et suivants, a pourvu à l'hébergement ou au relogement des personnes concernées selon les dispositions de l'article L. 441-2-3, l'indemnité dont le propriétaire ou l'exploitant est redevable en application des IV et VI de l'article L. 521-3-2 est versée à l'État.

Cette créance est recouvrée comme en matière de contributions directes. Elle est garantie par le privilège figurant au 8° de l'article 2374 du code civil, mis en œuvre selon les articles 2384-1 et suivants du même code, ainsi que par les articles L. 541-1 et suivants du présent code.

#### **Article L441-2-3-4**

Lorsque, du fait de la défaillance du propriétaire ou de l'exploitant, le relogement des occupants de locaux ou logements insalubres ou dangereux, frappés, à ce titre, d'un arrêté de police administrative, doit être assuré par le représentant de l'État dans le département ou par le maire en application de l'article L. 521-3-2, il est fait application de l'article L. 521-3-3.

(...)

#### **Article L441-2-5**

Dans des conditions précisées par le décret prévu à l'article L. 441-2-6, les bailleurs sociaux rendent compte, une fois par an, de l'attribution des logements locatifs sociaux au représentant de l'État dans le département et, pour les parties du parc de logements locatifs sociaux situés dans le ressort de leurs compétences, aux présidents des établissements

---

publics de coopération intercommunale mentionnés à l'article L. 441-1-1 et aux maires des communes intéressées.

(...)

### **Article L521-3-3**

Pour assurer le relogement à titre temporaire ou définitif des occupants, en application du II de l'article L. 521-3-2, le représentant de l'État dans le département peut user des prérogatives qu'il tient de l'article L. 441-2-3.

Les attributions de logements, en application de l'alinéa précédent, sont prononcées en tenant compte des engagements de l'accord intercommunal ou départemental prévu respectivement aux articles L. 441-1-1 et L. 441-1-2.

Pour assurer le relogement à titre temporaire ou définitif des occupants, en application du I ou, le cas échéant, des III ou V de l'article L. 521-3-2, le maire peut désigner ces personnes à un organisme bailleur aux fins qu'il les loge et, en cas de refus du bailleur, procéder à l'attribution d'un logement. Les attributions s'imputent sur les droits à réservation dont il dispose sur le territoire de la commune.

Pour assurer le relogement à titre temporaire ou définitif des occupants en application du III de l'article L. 521-3-2, le président de l'établissement public de coopération intercommunale concerné peut procéder dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. Les attributions s'imputent sur les droits à réservation dont il dispose sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale.

Le représentant de l'État dans le département ou le maire sont réputés avoir satisfait à l'obligation de relogement s'ils ont proposé aux personnes concernées qui, faute d'offre de relogement, occupent des locaux au-delà de la date de prise d'effet de l'interdiction définitive d'habiter, un accueil dans une structure d'hébergement, un établissement ou un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale, à titre temporaire dans l'attente d'un relogement définitif.

## **3.2. Partie réglementaire**

### **Article R\*441-5**

Les bénéficiaires des réservations de logements prévues aux cinquième, sixième et septième alinéas de l'article L. 441-1 peuvent être l'État, les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les établissements publics de coopération intercommunale, les employeurs, les organismes collecteurs habilités à recueillir la participation des employeurs à l'effort de construction, les chambres de commerce et d'industrie et les organismes à caractère désintéressé.

Ces réservations peuvent porter sur des logements identifiés dans des programmes, sur un flux annuel de logements portant sur un ou plusieurs programmes ou sur l'ensemble du patrimoine de logements locatifs du bailleur, ou sur une combinaison entre ces deux formules. Dans tous les cas, ces réservations s'exercent lors de la première mise en location des logements ou au fur et à mesure qu'ils se libèrent.

Le total des logements réservés par le préfet au bénéfice des personnes prioritaires mentionnées à l'article L. 441-1 ne peut représenter plus de 30 % du total des logements de chaque organisme, dont au plus 5 % au bénéfice des agents civils et militaires de l'État. Un arrêté du préfet peut, à titre exceptionnel, déroger à ces limites pour une durée déterminée,

---

pour permettre le logement des personnels chargés de mission de sécurité publique ou pour répondre à des besoins d'ordre économique.

Le total des logements réservés aux collectivités territoriales, aux établissements publics les groupant et aux chambres de commerce et d'industrie en contrepartie de l'octroi de la garantie financière des emprunts ne peut globalement représenter plus de 20 % des logements de chaque programme.

Des réservations supplémentaires peuvent être consenties par les organismes d'habitations à loyer modéré en contrepartie d'un apport de terrain ou d'un financement à l'État, aux collectivités territoriales, aux établissements publics les groupant et aux chambres de commerce et d'industrie.

Une convention obligatoirement signée entre tout bénéficiaire de réservations et l'organisme bailleur définit les modalités pratiques de leur mise en œuvre, notamment les délais dans lesquels ce bailleur est tenu de signaler la mise en service et la vacance de l'intégralité des logements réservés.

Toute convention de réservation de logement signée en application du présent alinéa est communiquée sans délai au préfet du département de l'implantation des logements réservés.

La convention relative aux réservations dont bénéficie l'État définit en outre la nature et les modalités des échanges d'informations nécessaires à sa mise en œuvre. Un arrêté du ministre chargé du logement fixe la liste minimale des matières qui doivent être réglées par cette convention en tenant compte de l'option retenue par le représentant de l'État en application du deuxième alinéa. En cas de non-respect par le bailleur de ses engagements, le préfet peut résilier la convention après une mise en demeure restée sans suite pendant deux mois. À défaut de signature de la convention ou en cas de résiliation de celle-ci, le représentant de l'État dans le département règle par arrêté les modalités pratiques de mise en œuvre des réservations dont bénéficie l'État.

L'absence de déclaration au représentant de l'État de la mise en service ou de la vacance de tout logement en méconnaissance de la convention de réservation ou de l'arrêté préfectoral pris à défaut de convention est passible des sanctions prévues à l'article L. 451-2-1, deuxième alinéa.

#### **Article R\*441-6**

Lorsque l'emprunt garanti par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale est intégralement remboursé par le bailleur, celui-ci en informe le garant. Les droits à réservation de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale attachés à la garantie de l'emprunt sont prorogés pour une durée de cinq ans à compter du dernier versement correspondant au remboursement intégral de l'emprunt.

#### **Article R441-9**

La création, la composition et le fonctionnement de la commission d'attribution prévue à l'article L. 441-2 et mentionnée aux articles R. 421-15, R. 421-63, R. 422-2, R. 422-9-1, R. 423-91 et R. 481-1 obéissent aux règles suivantes :

I.-Lorsque l'office ou la société dispose de plus de 2 000 logements locatifs sociaux sur le territoire d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de programme local de l'habitat, le conseil d'administration ou de surveillance crée, à la demande de cette commune ou de cet établissement public, une commission d'attribution compétente sur ce territoire.

---

En outre, si la dispersion géographique de son parc locatif le justifie, le conseil d'administration ou de surveillance peut décider de créer plusieurs commissions d'attribution dont il détermine le ressort territorial de compétence.

II.-La commission, ainsi que, le cas échéant, les commissions créées en application du I, sont composées :

1° De six membres désignés par le conseil d'administration ou de surveillance dans les conditions fixées au III. Ils élisent en leur sein à la majorité absolue le président de la commission. En cas de partage égal des voix, le candidat le plus âgé est élu ;

2° Du maire de la commune où sont situés les logements à attribuer, ou de son représentant, avec voix délibérative, pour l'attribution de ces logements. Il dispose d'une voix prépondérante en cas de partage égal des voix ;

3° S'il y a lieu, pour l'attribution des logements faisant l'objet d'un mandat de gérance conclu en application de l'article L. 442-9 et comprenant l'attribution des logements, du président de la commission d'attribution de l'organisme mandant ou son représentant, avec voix délibérative ;

4° Avec voix consultative :

- d'un représentant des organismes bénéficiant de l'agrément relatif à l'ingénierie sociale, financière et technique prévue à l'article L. 365-3, désigné dans les conditions prévues par décret ;
- pour l'attribution des logements situés sur le territoire relevant de leur compétence, des présidents des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de programme local de l'habitat ou leurs représentants ;
- à Paris, Marseille et Lyon, des maires d'arrondissement ou de leurs représentants, pour ce qui concerne les logements à attribuer dans leur arrondissement.

Le président de la commission peut appeler à siéger, à titre consultatif, un représentant des centres communaux d'action sociale ou un représentant du service chargé de l'action sanitaire et sociale du département du lieu d'implantation des logements.

Le préfet du département du siège de l'office ou de la société, ou l'un de ses représentants, assiste, sur sa demande, à toute réunion de la commission. Le préfet est destinataire de la convocation à toute réunion de la commission d'attribution, de son ordre du jour et du procès-verbal des décisions prises lors de la réunion précédente.

III.-Dans le cas d'une commission unique, les six membres mentionnés au 1° du II sont désignés, parmi ses membres, par le conseil d'administration ou le conseil de surveillance de la société ou de l'organisme concerné. L'un des membres a la qualité de représentant des locataires.

En cas de pluralité de commissions, le conseil d'administration ou le conseil de surveillance de la société ou de l'organisme concerné désigne librement six représentants par commission, dont un représentant des locataires.

(...)

#### **Article R\*441-12**

Les bailleurs sociaux transmettent chaque année au préfet les informations statistiques en matière d'attribution de logements locatifs sociaux, arrêtées au 31 décembre de l'année écoulée.

---

Ces informations permettent notamment de connaître, pour chaque bailleur :

- le nombre total de logements locatifs gérés, ainsi que le nombre total de logements réservés, au sens de l'article R. 441-5 au bénéfice respectivement de l'État, des collectivités territoriales, des organismes collecteurs habilités à recueillir la participation des employeurs à l'effort de construction et des autres réservataires ;
- le nombre de logements mis en service, le nombre de logements remis en location dans l'année et le nombre de logements restés vacants plus de trois mois pendant l'année, en distinguant les logements non réservés et les logements réservés et, pour ces derniers, en faisant apparaître leur répartition par réservataire ;
- le nombre de demandes de logement reçues directement ou indirectement dans l'année ;
- les objectifs quantifiés annuels d'attribution en vertu de l'accord collectif départemental prévu à l'article L. 441-1-2 et le cas échéant de l'accord collectif intercommunal prévu à l'article L. 441-1-1, et le nombre d'attributions prononcées en application de ces objectifs en distinguant les attributions de logements non réservés et de logements réservés et, pour ces derniers, en les répartissant par réservataire ;
- le nombre total des attributions prononcées dans l'année, réparties par réservataires de logement bénéficiant des droits mentionnés à l'article L. 441-1, et, parmi celles-ci, celles qui ont été proposées mais refusées par les demandeurs ;
- le nombre total des attributions prononcées dans l'année au profit de personnes déjà logées dans le parc du bailleur et, parmi celles-ci, celles qui ont été proposées puis refusées par le demandeur.

Le préfet transmet ces informations à la commission de médiation prévue à l'article L. 441-2-3, ainsi qu'au comité responsable du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées. (...)



## 4. Le champ des logements soumis à convention de réservation

Cette annexe a pour source une note interne de la DGALN/DHUP du 15 juillet 2011.

### 4.1. Définition juridique : plusieurs articles du livre IV du CCH (= articles L.4xx )

- L'article L.441-1 du CCH est l'article de base

*« Le décret en Conseil d'État prévu à l'article L. 441-2-6 détermine les conditions dans lesquelles les logements construits, améliorés ou acquis et améliorés avec le concours financier de l'État ou ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement et appartenant aux organismes d'habitations à loyer modéré ou gérés par ceux-ci sont attribués par ces organismes. »*

(...)

Ce décret détermine également les limites et conditions dans lesquelles les organismes d'habitations à loyer modéré peuvent, en contrepartie d'un apport de terrain, d'un financement ou d'une garantie financière, contracter des obligations de réservation pour les logements mentionnés à l'alinéa précédent, lors d'une mise en location initiale ou ultérieure. Lorsque ces conventions de réservation ne respectent pas les limites prévues au présent alinéa, elles sont nulles de plein droit.

Il fixe les conditions dans lesquelles ces conventions de réservation sont conclues, en contrepartie d'un apport de terrain, d'un financement ou d'une garantie financière, accordés par une commune ou un établissement public de coopération intercommunale. Il prévoit que ces obligations de réservation sont prolongées de cinq ans lorsque l'emprunt contracté par le bailleur et garanti par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale est totalement remboursé.

Il détermine également les limites et conditions de réservation des logements par le représentant de l'État dans le département au profit des personnes prioritaires, notamment mal logées ou défavorisées.

Le représentant de l'État dans le département peut, par convention, déléguer au maire ou, avec l'accord du maire, au président d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat tout ou partie des réservations de logements dont il bénéficie, au titre du précédent alinéa, sur le territoire de la commune ou de l'établissement. Il peut également procéder à la même délégation directement au bénéfice du président d'un établissement public de coopération intercommunale ayant conclu un accord collectif intercommunal en application de l'article L. 441-1-1.(...)»

- Les articles L. 472-1-2 et L. 481-2 rendent cet article applicable respectivement aux logements des SEM des DOM et aux logements conventionnés des SEM de métropole.

Article L. 472-1-2

**« Les dispositions des sections 1 et 2 du chapitre Ier et du chapitre V du titre IV du présent livre (= L. 441 à L. 441-15) et celles des articles L. 442-5, L. 442-6-1, L. 442-6-5, L. 442-8-1, L. 442-8-2, L. 442-8-4, L. 451-1, L. 451-2 et L. 451-2-1 sont applicables dans les départements d'outre-mer aux sociétés d'économie mixte constituées en application de la loi n° 46-860 du 30 avril 1946 précitée et aux sociétés d'économie mixte locales »**

---

**pour les logements à usage locatif leur appartenant et construits, acquis ou améliorés avec le concours financier de l'État. »**

Article L. 481-2

***I.- Les chapitres Ier et V du titre IV du présent livre (= L. 441 à L. 441-15), les articles L. 442-5, L. 442-5-1 et L. 442-8 à L. 442-8-4, à l'exception de la première phrase du quatrième alinéa de l'article L. 442-8-2, sont applicables aux sociétés d'économie mixte pour les logements faisant l'objet de conventions régies par le chapitre III du titre V du livre III. (...).*** »

- L'article L. 442-10 étend l'application de l'article L. 441-1 à tous les logements financés en ILM, quelque soit leur propriétaire

Article L. 442-10

***« (...) les chapitres Ier et II du titre IV du livre IV (=L. 441 à L. 442-12), les sections I et II du chapitre III du même titre ainsi que la section II du chapitre III du titre V du livre III sont applicables aux logements construits en application du titre II de la loi du 13 juillet 1928 (=ILM) établissant un programme de construction ou d'habitation à bon marché et de logements, en vue de remédier à la crise de l'habitation, qui ne sont pas gérés par un organisme d'HLM. (...) »***

- Les logements-foyers n'entrent pas dans le champ des conventions de réservations même si le préfet peut réserver des logements dans le cadre des conventions APL.

Les conventions de réservation sont un des éléments du régime administré des attributions de logements codifié au titre 4 du livre IV du CCH (articles L. 441-1 et suivants ; article R. 441-1 et suivants modifiés par le décret 2011-176 du 15 février 2011). Ces articles définissent notamment l'assiette des logements soumis à ce régime, les priorités d'attribution, les modalités d'attribution par une commission créée par chaque bailleur HLM (CAL), les contingents de logements réservés (taux et nature des réservataires) et, pour les réservations de l'État, le contenu des conventions de réservation.

Comme indiqué ci-dessus, ce régime s'applique à un champ plus large que les seuls logements conventionnés à l'APL, dont le régime juridique est fixé par le titre V du livre III (art L.351-1 à L.353-21 ; R. 351-1 à R. 353-214).

Les dispositions applicables aux logements-foyers, et notamment celles en matière de gestion des réservations et des attributions, figurent uniquement au titre V du livre III et sont rattachées à la convention APL :

- en application du 5° de l'article L. 351-2 (relatif au champ des logements bénéficiant de l'APL), les articles R. 351-55 et R. 351-56 définissent les catégories de logements foyers assimilables aux logements locatifs ordinaires « pour l'application du livre V du titre III » ;
- la possibilité ouverte au préfet de réserver des logements foyers est mentionnée au II de l'article R. 353-163, inclus dans la section relative aux « conventions (APL) passées entre l'État, l'organisme propriétaire et l'organisme gestionnaire de logements- foyers »

***« (...) II.-Le préfet peut réserver une part des logements à usage privatif dont le pourcentage est inscrit dans la convention (APL). Ce pourcentage doit tenir compte des besoins recensés par le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées. Dans ce cadre, il propose au gestionnaire des candidats pour ces logements, dans le respect des conditions spécifiques d'admission prévues par ladite convention.***

***Pour répondre à ces obligations, le gestionnaire signale les logements devenus vacants aux services préfectoraux et, le cas échéant, aux délégataires des droits à réservation du préfet***



en application de l'article L. 441-1 (au sens où l'article L.441-1 définit les modalités de cette délégation).

**Les modalités de gestion des réservations et des attributions sont déterminées par la convention (APL). »**

Le préfet peut ainsi réserver et proposer des candidats en logements-foyers. Mais les modalités sont à inscrire dans la convention APL et sont à négocier avec le gestionnaire et le propriétaire.

Les logements soumis à convention de réservation doivent donc répondre aux conditions cumulatives suivantes :

- ils doivent avoir bénéficié, pour leur construction, leur acquisition ou leur amélioration, d'un concours financier de l'État ou être conventionné à l'APL (ET être conventionné à l'APL pour les SEM de métropole) ;
- leur propriétaire ou leur gestionnaire doit être un bailleur HLM (ou SEM dans les conditions ci-dessus), sauf pour les logements financés en ILM qui entrent tous dans le champ quelque soit leur propriétaire.

#### **4.2. 1ère condition : les logements ont obtenu un concours financier de l'État ou fait l'objet du conventionnement à l'APL**

Le concours financier de l'État peut prendre différentes formes :

- une subvention ou une prime sur crédits budgétaires ;
- un avantage fiscal (TVA à taux réduit ; exonération de TFPB) ;
- une bonification d'intérêt de prêt.

À partir des catégories de logements recensés dans l'enquête EPLS actuelle, selon leur financement d'origine, il convient de déterminer celles qui répondent à cette condition :

Code	Financement d'origine
10	PLA d'intégration - LLTS dans les DOM
11	PLA LM/PLATS/PLAI - LLS dans les DOM
12	PLA social / PLA ordinaire
13	PLUS
14	PLS/PPLS/PLA CFF
15	PAP locatif
16	PLI
17	PCL (conventionné ou non)/PCLS
18	Financement ANAH
49	Autre financement à partir de 1977 (1983 dans les DOM)
50	HBM
51	PLR/PSR
52	HLM/O
53	ILM

54	ILN
55	Prêts spéciaux du CFF
99	Autre financement avant 1977 (1983 dans les DOM)

- **Parmi les logements financés à partir de 1977(codes 10 à 18 et 49),**

- Doivent être retenus sans aucune ambiguïté les logements financés avec les différentes catégories de prêts locatifs aidés (10 à 14), les logements financés par une aide ANAH (18), les PAP locatifs (15) ; ils ont une aide financière de l'État et sont, en métropole, conventionnés à l'APL ;
- Les PLI (16) ne doivent pas être pris en compte : l'accès des locataires est soumis à plafond de ressources (180 % du PLUS en IdF) ; le loyer est plafonné (2/3 du loyer « de Robien » ; environ 18€ par m<sup>2</sup> à Paris et communes limitrophes). Mais le PLI ne bénéficie pas d'un concours financier de l'État ... sauf en Île-de-France, où le PLI peut être subventionné au titre de la surcharge foncière (art. R. 381-6 du CCH). En toute rigueur, il conviendrait donc de retenir cette sous-catégorie de PLI en Île-de-France. Mais elle n'est pas identifiée dans EPLS; en outre, les niveaux de loyer rendent ces logements inaccessibles aux ménages en difficulté ; enfin, les logements ainsi financés ne sont pas conventionnés à l'APL. Ces logements ne sont donc pas à retenir.
- Parmi les logements PCL/PCLS (17), il faut retenir ceux qui sont conventionnés à l'APL : ces prêts ne bénéficient pas d'un concours financier de l'État ; dans cette catégorie, seuls les logements conventionnés à l'APL doivent donc être pris dans l'assiette. Cette catégorie doit être d'un volume très limité.
- La catégorie des autres logements financés à partir de 1977 (ou de 1983 dans les DOM) regroupe les logements dont le financement n'a pu être classé dans les catégories précédentes. En l'absence de toute indication particulière, il est proposé de ne retenir, en métropole, que les logements conventionnés à l'APL (et tous ceux des DOM).

- **Parmi les logements financés avant 1977 (codes 50 à 55 et 99),**

Une grande partie d'entre eux est aujourd'hui conventionnée à l'APL, soit sans travaux, soit suite à PALULOS ; ils entrent donc à ce titre dans le champ.

Pour ceux qui ne seraient pas conventionnés, il faut inclure dans l'assiette :

- les HBM (50) ; ils ont bénéficié d'aide de l'État (au moins depuis la loi Loucheur : 1928) ;
- Les HLMO, PLR, PSR, (51,52) ; ils ont bénéficié, soit de prêts d'État, soit de subventions ;
- Les ILM (53) (immeubles à loyer moyen) au titre de l'article L. 442-10 ;
- Les ILN (54) (immeubles à loyer normal) ; ces logements sont sans plafond de ressources, mais ils bénéficient d'un concours financier de l'État (sous la même forme que les ILM) ;

---

Il faut écarter les logements **non conventionnés** qui sont :

- réalisés avec des prêts spéciaux du CFF (55). Ils bénéficient d'une prime ; parmi les bailleurs HLM, seuls les SA peuvent en bénéficier. La réglementation (art. 259 de l'ancien CUH) indiquait toutefois que les organismes HLM étaient admis au bénéfice de ces primes « pour les programmes à réaliser sans le concours financier de l'État », à savoir les programmes non financés au titre de la législation spéciale aux HLM (= logements sociaux). Les organismes HLM n'étaient pas, pour ces logements, soumis aux réservations qui leur étaient imposés lorsqu'ils construisaient avec « les crédits HLM ». Ces logements, dès lors qu'ils ne sont pas conventionnés, sont exclus du champ.
- financés avec un « autre financement avant 1977 (99) » ; vu l'impossibilité d'identifier le financement d'origine de ces logements, ces logements sont exclus du champ dès lors qu'ils ne sont pas conventionnés.

En résumé, pour les logements d'avant 77 (ou 83 dans les DOM) financés avec des prêts spéciaux du CFF ou un financement non identifié et non conventionnés sont exclus du champ.

#### **4.3. 2ème condition : sauf pour les logements ILM, les HLM – ou les SEM – si conventionnés en métropole- sont propriétaires ou gestionnaires des logements**

Cette 2<sup>ème</sup> condition exclut notamment les logements de gros bailleurs non HLM et non SEM comme l'EPINORPA/SOGINORPA (patrimoine minier), bien que majoritairement conventionnés ANAH. Toutefois, rien ne s'oppose à ce que les préfets négocient des réservations de logements dans ces programmes. Le décret n°2002-358 du 15 mars 2002 relatif à l'Établissement public de gestion immobilière de Nord-Pas-de-Calais (EPINORPA) définit d'ailleurs les conditions de gestion et d'attribution de ces logements en créant en particulier des commissions d'attribution spécifiques.

Il est également proposé d'exclure les logements sociaux de la Foncière (AFL), y compris lorsque ceux-ci sont gérés par des HLM ou des SEM. Ces logements font l'objet de dispositions juridiques spécifiques, notamment en matière d'attribution (L.313-35 ; annexe II de l'article R.353-90) qui les mettent hors champ du régime des attributions codifié aux articles L.441-1 et suivants.

Nb : les logements gérés par les HLM (sans qu'ils en soient propriétaires) sont identifiables dans EPLS puisque ce sont les gestionnaires qui sont interrogés et qui indiquent le nom du propriétaire ; mais dans le futur répertoire des logements sociaux, ils ne pourront plus être décomptés car seuls seront interrogés les bailleurs ayant un « droit réel immobilier » sur les logements.

#### 4.4. En conclusion

Les logements à retenir dans l'assiette des conventions de réservation figurent dans le tableau ci-après :

Code EPLS	Financement d'origine	Logements entrant dans l'assiette des conventions de réservation
10	PLA d'intégration - LLTS dans les DOM	TOUS les logements propriété des HLM ou des SEM ou gérés par eux
11	PLA LM/PLATS/PLAI - LLS dans les DOM	
12	PLA social / PLA ordinaire	
13	PLUS	
14	PLS/PPLS/PLA CFF	Idem, sauf logements AFL
15	PAP locatif	Idem 10 à 13
16	PLI	AUCUN
17	PCL (conventionné ou non)/PCLS	Logements propriété des HLM ou des SEM ou gérés par eux ET CONVENTIONNÉS en métropole
18	Financement ANAH	Idem 10 à 13
49	Autre financement à partir de 1977 (1983 dans les DOM)	Logements propriété des HLM ou des SEM ou gérés par eux ET CONVENTIONNÉS en métropole
50	HBM	Idem 10 à 13
51	PLR/PSR	
52	HLM/O	
53	ILM	TOUS
54	ILN	Idem 10 à 13
55	Prêts spéciaux du CFF	Logements propriété des HLM ou des SEM ou gérés par eux ET CONVENTIONNÉS en métropole
99	Autre financement avant 1977 (1983 dans les DOM)	

## 5. Guide d'entretien

- **Nom du département :**
  
- **Personne responsable :**
  - nom, prénom :
  - direction/service/bureau :
  - adresse courriel :
  - N° téléphone :
  
- **Modalités de calcul du volume des attributions théoriques :**
  
- **Nombre d'attributions théoriques** au titre du contingent préfectoral (s'il était intégralement reconstitué) réservé aux personnes prioritaires (hors fonctionnaires) :
  - au 1/1/2011 :
  - au 1/1/2012 :
  
- **Nombre d'attributions constatées** (hors mutations internes) au titre du contingent préfectoral réservés aux personnes prioritaires (hors fonctionnaires) :
  - au 1/1/2011 :
  - au 1/1/2012 :
  
- **Nombre de baux signés** correspondants à ces attributions :
  - au 1/1/2011
  - au 1/1/2012

### **A/ Organisation des services de l'État dans la gestion des contingents préfectoraux**

*Sous le double aspect de la gestion traditionnelle et de la démarche stratégique de recherche de logement.*

#### A1/ Organisation avant la RéATE:

- Préciser l'organisation antérieure (Préfecture ou DDE) :

#### A2/ Organisation après la RéATE :

- Modalités de mise en place de la nouvelle structure. *Il s'agit de décrire succinctement les démarches engagées (notamment le transfert d'effectifs et le transfert de compétences) pour constituer la structure chargée de la politique du logement, du suivi et de la négociation avec les bailleurs sociaux, de la gestion du contingent préfectoral et du suivi des attributions*
- Préciser les difficultés éventuelles :

#### A3/ Description de l'organisation actuelle :

- Positionnement de la structure dans l'organigramme :
- Situation des effectifs réels par macro-grade (Catégorie A, B et C) et selon le ministère d'origine des agents :
- Nombre de postes vacants par macro-grade :
- Nombre des départs et des arrivées, par macro-grade, depuis la création de la direction départementale :

---

#### A4/ Actions de sensibilisation et d'accompagnement :

- Actions de sensibilisation et d'impulsion de l'encadrement. *Il s'agit de préciser leur participation aux différentes formes d'actions :*
- Formation de prise de poste ou formation « Métiers » :

Dispositif de pilotage et d'animation régional ou départemental, réunions d'échanges d'expériences, réunions « réseaux » :

- Compétences « Métiers » des gestionnaires : *L'évolution réglementaire, l'optimisation des modalités de gestion, les relations quotidiennes avec les bailleurs sociaux nécessitent un renforcement des compétences « Métiers » des gestionnaires. Il est important de mesurer les actions entreprises en terme de formation et de compagnonnage.*

#### A5/ Management – Pilotage :

*La nécessité de disposer des référentiels « Métiers » et des outils de pilotage (tableaux de bord par exemple) permettent d'optimiser les modalités de fonctionnement de l'équipe :*

- Existence ou non d'instructions internes ou de fiches « procédure ». Si oui, décrire succinctement leur contenu :
- Existence des tableaux de bord ou états de suivi des bailleurs, du contingent et des attributions (Transmission de quelques exemples) – Périodicité d'actualisation des informations :

#### A6/ Outil de gestion utilisé pour la gestion du contingent préfectoral et du suivi de attributions :

- Quels sont les outils utilisés pour assurer la gestion du contingent préfectoral et du suivi des attributions (décrire les fonctionnalités des outils utilisés) ?
- Allez vous utiliser l'outil « reporting-logement » recommandé par la DGALN/DGALN/DHUP ?

### **B/ Préparation et signature des conventions de réservation (Cf Décret du 15 février 2011)**

#### B1/ Préparation des conventions de réservation :

*La DGALN/DGALN/DHUP a bâti un plan d'accompagnement de la mise en œuvre de la réforme sur la gestion du contingent préfectoral (cf : Flash DGALN n °14-2011 du 27 avril 2011). Celui-ci se traduit par la désignation par le préfet d'un référent « Pilotage du contingent préfectoral » au sein de la direction départementale compétente, par la mise en place d'un dispositif régional et départemental au niveau des DREAL et de la DRIHL pour l'Île-de-France pour accompagner les services départementaux dans l'établissement de l'état des lieux du parc locatif social et préparer les conventions des réservations.*

- Avez-vous bénéficié de ce dispositif ? Si non, préciser les raisons :
- Y a-t-il un référent désigné ?
- Avez-vous sollicité la DREAL pour l'état des lieux et la préparation de la convention de réservation ? Si non, préciser les raisons :
- État des lieux : Quelles modalités utilisées pour le recensement, quel type de contrôle des données fournies par les bailleurs sociaux ?
- Modalités de négociation avec les partenaires locaux : Description brève des négociations, difficultés (blocage « politique », difficultés du bailleur pour identifier le contingent, difficultés de formalisation du contenu de la convention ...) :

#### B2/ Signature des conventions :

*Le décret n°2011-176 du 15 février 2011 précise l'obligation de signer une convention entre les réservataires et les bailleurs sociaux avant le 1er octobre 2011. Où en est-on ?*

- 
- Nombre de conventions de réservation signées avec les bailleurs sociaux (derniers chiffres disponibles) :
    - OPH :
    - ESH :
    - SEM :

Parmi les conventions signées,

- Nombre de conventions associées avec une convention-cadre :
- Nombre de conventions « seules » :

### **C/ Modalités de suivi du contingent préfectoral et des attributions**

#### C1/ Instruction des dossiers :

- Quelles sources de connaissance de demandes des ménages pouvant être éligibles (Commission de médiation, CHRS, associations, élus)
- Nombre de demandes en stock (moins d'un an) :
  - au 31/12/2010 :
  - au 31/12/2011 :
- S'agissant des logements devenus vacants, dans quel délai et sous quelle forme les bailleurs sociaux informent le préfet ?
- Délai de présentation des candidats par l'État et nombre de candidats présentés à chaque logement libéré :
- Critères et méthodes de choix des candidats et modalités de validation des propositions des candidats (qui valide ces propositions) selon le mode de gestion :

#### C2/ Informations des décisions des commissions d'attribution des logements (CAL):

- Présence d'un représentant de l'État aux réunions CAL : Oui – Non
- Dans quel délai et sous quelle forme les bailleurs informent leurs décisions en CAL (Compte-rendus CAL et qualité des compte rendus, autres) :
- Modalités d'exploitation des décisions CAL :
- Si décisions négatives, les justifications sont-elles argumentées ?
- Si difficultés, à préciser les raisons :
- Application des sanctions ou non si les règles d'attribution ne sont pas respectées :
- Les bailleurs vous informent-ils des baux signés ?

#### C3/ Contrôle de l'application des termes des conventions :

- Modalités de contrôle (a priori ou posteriori). *A développer.*
- Si difficultés, formaliser les propositions d'amélioration :

### **D/ Mobilisation des droits de réservation des collecteurs 1 % pour les bénéficiaires du DALO**

- Existence ou non d'un accord local avec les collecteurs 1 % ?
- Nombre de logements réservés au titre de ce contingent 1 % :
  - au 1/1/2011 :
  - au 1/1/2012 :
- Nombre d'attributions constatées (hors mutations internes) au titre des « 25 % » (cf. article L313-26-2) :
  - au 1/1/2011 :

- 
- au 1/1/2012 :

#### **E/ Bilan général**

- Nombre de ménages « DALO » désignés par la commission de médiations :
  - au 01/01/2011 :
  - au 01/01/2012 :
- Nombre de ménages DALO logés au titre du contingent préfectoral :
  - au 01/01/2011 :
  - au 01/01/2012 :
- Qualité du partenariat en matière d'attribution – Articulation entre les différents dispositifs locaux (Accords collectifs, CUS, PDALPD, collecteurs 1 %) – *A développer et propositions d'amélioration.*
- Coopération entre les services de l'État et les collecteurs 1 % en terme de relogement des DALO – *A développer et propositions d'amélioration.*



## 6. Tableau synthétique des réponses aux questionnaires

TABLEAU I - EVALUATION DE LA GESTION DU CONTINGENT PREFECTORAL - Réponses au questionnaire du CGEDD

N°	Département	Structure service 1=DDCS(PP), 2=DDT(M), 3=Préfecture, 4= DRIHL/UT	Nombre de logements sociaux (EPLS au 1/1/2011)	Nombre de bailleurs sociaux (EPLS 2010)	Mode de gestion (Stock=1, flux=2, stock et flux=3)	Mode de gestion préf (règle=1, déléguée=2)	Nombre de conventions de réservation signées
02	Asine	1	38 363	12	1	1	12
03	Allier	3	18 620	11	3 ( 1= 906 logts et 2 = 3748 logts )	1	9 (OPH =4, SA= 4, SEM=1)
05	Hautes Alpes	1	7547 ( au 1/10/10)	5	1	1	3 ( 23/01/12 )+1 en cours de signature
06	Alpes maritimes	1	49 720	17	1	1	0 (projet de convention en cours)
08	Ardennes	1	23 922	6	1	1	4 (signées en 2008 modifiées (décret du 15/2/11) à signer prochainement )
10	Aube	2	29 817	5	3 (1=1bailleur et 2 pou 4 bailleurs)	1	5
13	Bouches du Rhône	1	144 264	37	3	1	14 depuis 2008. Pour la nouvelle convention aucune (négociation en cours pour convention cadre avec ARHLM)
14	Calvados	1	51 409	19	1 au 31/12/2011 puis 2	2 aux bailleurs depuis 01/01/2012	13 ( OPH: 2, ESH: 8, SEM:3)
15	Cantal	1	5 504	3	1	1	3 (2 OPH,1SA)
17	Charente maritime	1	22 514	9	1	1	8 (4 OPH,3 SA,1 SEM), 1 en cours (SA)
18	Cher	1	NC	7	3 (1=2 bailleurs et 2 pour 3 bailleurs)	1	5
2A	Corse du Sud	1	5 061	5	1	1	4 signatures en cours
2B	Haute-Corse	1	7 081	6	1	1	6
22	Côtes d'Armor	1	19 163	9	3	1	1 signée (le 8/3/12) par les bailleurs ayant du parc locatif dans dépt soit 7 bailleurs (OPH: 4, SA: 3)
25	Doubs	2	38 018	9	1	1	5 (OPH: 2, SA 1, SEM 2)
27	Eure	1	données à fiabiliser mise en place de RPLS qui se substitue à EPLS	21	3	1 = non déléguée 2 = déléguée aux bailleurs	0 ( la convention cadre doit être signée fin avril 2012)
29	Finistère	1	41 653	12	2	2 (aux bailleurs signataires de la convention)	0 ( convention sera signée par l'ADO HLM et les 10 bailleurs: 4 OPH et 6 SA)
30	Gard	1	36 079	19	3 ( 1= sur mises en services et 2 = sur l'existant (depuis 1/1/2012)	1	signature de 15 conventions en cours
31	Haute Garonne	1	55 383	13	2	2	13 ( OPH: 2, ESH: 10, SEM:1)
32	Gers	1	4 830	4	3 ( 1 = PLAI et 2 = autres type de logements)	2	0 (4 en cours de finalisation )
33	Gironde	1	81 620	13	3	1	0
34	Hérault	1	49 625	12	1	2 (sur le parc existant)	13 ( OPH: 3, ESH: 10) même convention pour chaque bailleur
35	Ille et Vilaine	2	56 037	10	2	« délégation officielle en cours de réflexion »	8 en cours de signature (4 OPH,4 SA)
37	Indre et Loire	1	45 235	12	1	2 (déléguée aux 3 bailleurs importants ) et 1 (pour les 8 autres bailleurs)	convention globale signée par les 11 bailleurs
38	Isère	1	82 744	21	1	1	?

TABLEAU I - EVALUATION DE LA GESTION DU CONTINGENT PREFECTORAL - Réponses au questionnaire du CGEDD

N°	Département	Structure service 1=DDCS(PP), 2=DDT(M), 3=Préfecture, 4= DRIHL/UT	Nombre de logements sociaux (EPLS au 1/1/2011)	Nombre de bailleurs sociaux (EPLS 2010)	Mode de gestion (Stock=1, flux=2, stock et flux=3)	Mode de gestion préf (régie=1, déléguée=2)	Nombre de conventions de réservation signées
39	Jura	2	13 726	9	3	2	7
41	Loir et Cher	1	20 652	7	1		7
44	Loire Atlantique	1	70 685	10	2	2	
46	Lot	1	4 999	3	3		3
49	Maine et Loire	1	58 384	13	2	2	11
50	Manche	2	36 695	12			
51	Marne	1	65 931	11	2	2	9
53	Mayenne	1	15 719	5	2	2	3
54	Meurthe et Moselle	1	46 576	17	2	2	17
55	Meuse	1	10 447	7			
57	Moselle	1	56 290	19	2	2	1
58	Nièvre	1	13 577	4	2	2	4
59	Nord	1	223 495	28	2	1	25
61	Orne	1	21 346	8	2	2	6
62	Pas de Calais	2	106 830	19	1	1	3
63	Puy de Dôme	1	35 386	8	2	2	6
68	Haut Rhin	1	44 336	22	3		17 en cours de signature
69	Rhône	1	143 721	33			31/33
70	Haute Saône	2	10 767	17	2		3
72	Sarthe	1	37 723	14	2	2	0
73	Savoie	1	30 000	20	3		16
74	Haute Savoie	1	38 000	14			0
75	Paris	4	197 414	39	1	1	15
77	Seine et Marne	1	88 598	27	1	1	19
78	Yvelines	1	109 282	38	1	1	38
80	Somme	1	36 778	11	2		en cours négociation
81	Tarn	1	13 637	9	1	2	9
83	Var	1	44 157	15	1	2	en cours négociation
85	Vendée	1	19 620	5	3	1	11 (en cours de signature)
86	Vienne	1	23 873	6	3	1	5
87	Haute Vienne	1	24 792	9	3	2	9 ( OPH =3, SA=6)
88	Vosges	1	24 501	7	2	2	7
89	Yonne	2	19 189	8	3	1	8 (2 OPH, 5 SA, 1 SEM)
90	Territoire de Belfort	2	14 522	4	1	1	2
91	Essonne	1	93 995	25		1	5
92	Hauts de Seine	4	182 426	51	1	2	9
93	Seine Saint Denis	4	208 493	67	1	1	12
94	Val de Marne	4	158 675	86	1	1	17 en cours de signature, 45 en cours de négociation
95	Val d'Oise	1	104 591	38	1	1	2 ( + 6 en cours de signature, 21 en cours d'examen)

TABLEAU II - EVALUATION DE LA GESTION DU CONTINGENT PREFECTORAL - Réponses au questionnaire du CGEDD

N°	Département	Structure service 1=DDCS(PP), 2=DDT(M), 3=Préfecture, 4= DRIHL/UT	Nombre de logements sociaux (EPLS au 1/1/2011)	Nombre de bailleurs sociaux (EPLS 2010)	Contingent préfectoral Nombre de logements réservés au 01/01/2011	Nombre d'attributions théoriques réservées aux prioritaires (au 01/01/2011)	Nombre d'attributions constatées réservées aux prioritaires (au 01/01/2011)	Existence d'un accord collectif départemental (oui=1)	Existence accords 1% (oui=1)
02	Aisne	1	38 363	12	4 894	605	36	0	0
03	Allier	3	18 620	11	4654 (01/01/2012)	néant	3 (depuis le 19/10/2011)	1	0
05	Hautes Alpes	1	7547 ( au 1/10/10)	5	2264 (30% au 1/10/10)	1886 au 1/01/10	116 au 1/01/10	0	0
06	Alpes maritimes	1	49 720	17	NC	603	361	1	0
08	Ardennes	1	23 922	6	4 886	0	0	1	0
10	Aube	2	29 817	5	6969 (01/01/2012)	NC	sans objet (conventions entrées en vigueur au 1/1/12)	1	0
13	Bouches du Rhône	1	144 264	37	2171	NC	1 894	0	1
14	Calvados	1	51 409	19	5 288	1 322	184	1	1
15	Cantal	1	5 504	3	1 009	27	27	0	0
17	Charente maritime	1	22 514	9	3 949	5 629	3 949	0	1
18	Cher	1	NC	7	NC	NC	NC	1	0
2A	Corse du Sud	1	5 061	5	1 019	1 518	38	1	0
2B	Haute-Corse	1	7 081	6	1 708	442,5	109	1	0
22	Côtes d'Armor	1	19 163	9	néant	NC	NC	1	0
25	Doubs	2	38 018	9	8 828	891	9	1	0
27	Eure	1	données à fiabiliser mise en place de RPLS qui se substitue à EPLS	21	1 100	NC	1 133	0	0
29	Finistère	1	41 653	12	0	0	0	1	1
30	Gard	1	36 079	19	882	2029 (25% du nb attributions constatées)	264	1	0
31	Haute Garonne	1	55 383	13		1 789	1 368	1	1
32	Gers	1	4 830	4	210	210	243	1	0
33	Gironde	1	81 620	13	?	?	?	1	1
34	Hérault	1	49 625	12		900	1 108	1	1
35	Ille et Vilaine	2	56 037	10	1 491	1 491	1 128	1	1
37	Indre et Loire	1	45 235	12	9 857	NC	482	1	0
38	Isère	1	82 744	21	?	?	?	0	1
39	Jura	2	13 726	9	233 (01/01/2012)	233 (01/01/2012)	0	1	0
41	Loir et Cher	1	20 652	7	3 004		283	1	0
44	Loire Atlantique	1	70 685	10			1 610	1	
46	Lot	1	4 999	3	342 (01/01/2012)	342 (01/01/2012)	0	0	0
49	Maine et Loire	1	58 384	13	NC car gestion flux et déléguée	1416 (01/01/2012)		1	1
50	Manche	2	36 695	12					
51	Marne	1	65 931	11	Non mise en oeuvre	Non mise en oeuvre	Non mise en oeuvre	0	0

TABLEAU II - EVALUATION DE LA GESTION DU CONTINGENT PREFECTORAL - Réponses au questionnaire du CGEDD

N°	Département	Structure service 1=DDCS(PP), 2=DDT(M), 3=Préfecture, 4= DRIHL/UT	Nombre de logements sociaux (EPLS au 1/1/2011)	Nombre de bailleurs sociaux (EPLS 2010)	Contingent préfectoral Nombre de logements réservés au 01/01/2011	Nombre d'attributions théoriques réservées aux prioritaires (au 01/01/2011)	Nombre d'attributions constatées réservées aux prioritaires (au 01/01/2011)	Existence d'un accord collectif départemental (oui=1)	Existence accords 1% (oui=1)
53	Mayenne	1	15 719	5	2 629	NC	503	1	0
54	Meurthe et Moselle	1	46 576	17			non active	0	en cours négociation
55	Meuse	1	10 447	7	0	0	0	0	0
57	Moselle	1	56 290	19	Non mise en oeuvre	Non mise en oeuvre	non active	0	en cours négociation
58	Nièvre	1	13 552	4	440 (01/01/2012)	440 (01/01/2012)	NC	0	0
59	Nord	1	223 495	28	?	3 878	630	1	1
61	Orne	1	21 346	8	70	70	Pas de suivi	0	0
62	Pas de Calais	2	106 830	19	2 562	3 264	848 (01/01/2012)	0	en cours négociation
63	Puy de Dôme	1	35 386	8	600	600	722	1	0
68	Haut Rhin	1	44 336	22	?	5 488	3 045	0	0
69	Rhône	1	143 721	33		43 116	30 125	1	1
70	Haute Saône	2	10 767	17	2 654	1 179		1	0
72	Sarthe	1	37 723	14	1 521	1 521	1 045	1	0
73	Savoie	1	30 000	20	Variable car gestion en flux	NC	363	1	0
74	Haute Savoie	1	38 000	14	7 600	456	351	0	0
75	Paris	4	197 414	39	1 925	1 604	1 491	1	1
77	Seine et Marne	1	88 598	27	NC	NC	1 362	1	1
78	Yvelines	1	109 282	38		1 034	848	1	1
80	Somme	1	36 778	11	8 094	4 679	4 679	1	0
81	Tarn	1	13 637	9	577	NC	NC	0	0
83	Var	1	44 157	15	10 400	NC	NC	?	?
85	Vendée	1	19 620	5	726	4 860	705	0	0
86	Vienne	1	23 873	6	Non mise en oeuvre	976	56	0	0
87	Haute Vienne	1	24 792	9	6 198	NC	NC	1	1
88	Vosges	1	24 501	7	5 185	147	118	1	1
89	Yonne	2	19 189	8	130 (programmes neufs)	NC	1 (programmes neufs)	1	0
90	Territoire de Belfort	2	14 522	4	2 657	229	185	0	0
91	Essonne	1	93 995	25	1 880	1 620	1 050	1	1
92	Hauts de Seine	4	182 426	51	6 556	2 497	1 593	1	1
93	Seine Saint Denis	4	208 493	67	48 166	2 902	1 892	1	1
94	Val de Marne	4	158 675	86	37 604	2 162	1 358	1	1
95	Val d'Oise	1	104 591	38	NC	1 548	650	1	1

## 7. Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	Signification
ACD	Accord Collectif Départemental
ACM-OPH	Office public HLM de l'agglomération de Montpellier
ALPE	Service Accès au logement et de la Prévention des expulsions de la DRIHL
ANAH	Agence nationale de l'habitat
ANPEEC	Association nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction
AORIF	Union sociale pour l'habitat Île-de-France
APL	Aide personnalisée au logement
ARH	Association Régionale pour l'Habitat
CADA	Centre d'accueil de demandeurs d'asile
CAF	Caisses d'Allocations Familiales
CAL	Commissions d'attribution des logements
CCAPEX	Commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives
CCAS	Centres communaux d'action sociale
CCH	Code de la construction et de l'habitation
CETE	Centre d'études techniques de l'Équipement
CIL	Comités interprofessionnels (Associés collecteurs de l'UESL)
COMDALO	Commissions du droit au logement opposable ; outil informatique
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CHRS	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CLP	Commissions locales du Plan du PDALPD
CUS	Conventions d'utilité sociale
CTAO	Comité technique d'analyse et d'orientation
DALO	Droit au logement opposable
DDCS(PP)	Direction départementale de la cohésion sociale (et de la protection des populations)
DDE	Direction départementale de l'Équipement
DDI	Direction départementale interministérielle
DDT(M)	Directions départementales des territoires (et de la mer)
DGALN	Direction général de l'aménagement, du logement et de la nature

<b>Acronyme</b>	<b>Signification</b>
DGALN/DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DIHAL	Délégation interministérielle pour l'Hébergement et l'Accès au logement
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRIHL	Direction régional interdépartementale de l'hébergement et du logement
Ecolo	Exploitation informatisée des Conventions et des Loyers
EPCI	Établissements publics de coopération intercommunale
EPLS	Enquête sur le parc des logements sociaux
ESH	Entreprises Sociales pour l'Habitat
EPLS	Enquête sur le Parc Locatif Social
GIL, AGIL	Application de gestion du logement : outil du ministère de l'intérieur, de déclaratif des bailleurs croisé avec les données de l'enquête EPLS remplacée par RPLS
HBM	Habitation à loyer modéré
ILM	Immeuble à loyer moyen
ILN	Immeuble à loyer normal
LLS	Logement locatifs sociaux
LRL	Loi de 2004 relative aux libertés et responsabilités locales
MEDDE	Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
METL	Ministère de l'égalité des territoires et du logement
MIILOS	Mission interministérielle d'inspection du logement social
MOLLE	Loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion
OPH	Office Public d'Habitat
PAP locatif	Prêt d'accession à la propriété locatif
PCL	Prêt conventionné locatif
PCLS	Prêt conventionné locatif social
PDALPD	Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées
PLA	Prêt conventionné locatif social
PLA CFF	PLA dont l'établissement prêteur est le Crédit Foncier de France
PLA I	PLA d'intégration
PLA LLS	PLA Logement Locatif Social

<b>Acronyme</b>	<b>Signification</b>
PLA LLTS	PLA Logement Locatif Très Social
PLA LM	PLA à loyer minoré
PLA TS	PLA Très Social sans obligation de travaux
PLI	Prêt locatif intermédiaire
PLR	Programme à loyer réduit
PSR	Programme social de relogement
PLS	Prêt locatif social
PLUS	Prêt locatif à usage social
PPLS	Prêt pour la location sociale
RÉATE	Réforme de l'administration territoriale de l'État
RPLS	Répertoire du parc du logement social
SEM	Société d'Économie Mixte
SIAL	Service inter-administratif du logement (département du Rhône)
SYPLO	Système priorité logement (logiciel de gestion du contingent logement)
UESL/action logement	Union des Entreprises et des Salariés pour le Logement
USH	Union Sociale pour l'habitat





## 8. Liste des recommandations

### REMARQUE IMPORTANTE :

Cette annexe n'est que la liste récapitulative des recommandations. Pour mieux comprendre leurs justifications, le lecteur devra se reporter à la partie 3 page 45.

1. *Proposition 1 : Recommander aux préfets de départements d'œuvrer au rapprochement des gestions des différents contingents sur des bases de transparence et de coopération en faisant plein usage des outils existants (numéro unique, accord collectif départemental ou intercommunal, commission de coordination) et en introduisant de nouveaux outils comme l'ordre de priorité unique.*  
.....[43](#)
2. *Proposition 2 : Recommander aux préfets de départements, lorsqu'ils maintiennent une gestion séparée de leur contingent, de privilégier la méthode de la gestion en flux déléguée au bailleur, en veillant dans ce cas, à mettre en place les modalités d'un contrôle efficace*.....[44](#)
3. *Proposition 3 : Rappeler aux préfets les moyens juridiques existants – désignation d'une personne à reloger, voire même désignation d'un délégué spécial pour garantir l'attribution effective des logements qui leur sont réservés lorsque les commissions d'attribution s'opposent à l'attribution de logements à certaines catégories de personnes prioritaires*.....[45](#)
4. *Proposition 4 : Demander aux préfets de désigner un responsable unique des fonctions « DALO » et « pilotage du contingent préfectoral »*.....[45](#)
5. *Proposition 5 : Demander au secrétaire général du METL et du MEDDE et à la DGALN (DGALN/DHUP) de mettre en place des filières de formation pour les cadres en charge du contingent et activer/créer des réseaux « Métiers »*.....[45](#)
6. *Proposition 6 : Demander au secrétaire général du METL et du MEDDE de se rapprocher de ses homologues des ministères chargés de l'intérieur et des affaires sociales pour faciliter les procédures d'affectation dans les services chargés de la gestion du contingent préfectoral*.....[45](#)
7. *Proposition 7 : Adapter puis favoriser la diffusion d'un logiciel de gestion*.....[46](#)
8. *Proposition 8 : Demander à la DGALN (DGALN/DHUP) de mieux structurer son site Intranet pour y inclure un site métier « contingent préfectoral », de donner au DDCS(PP) accès à ce site, d'y rappeler et commenter les règles de fonctionnement du contingent préfectoral et de promouvoir activement l'utilisation de ce site par les services déconcentrés*.....[46](#)

---

9. Proposition 9 : Demander à la DGALN (DGALN/DHUP) de donner aux directions départementales qui gèrent le contingent préfectoral un accès direct à l'application Web avec laquelle cette dernière réalise son enquête attribution car cette enquête constitue pour eux un véritable outil de suivi.....[46](#)



**Ministère de l'Écologie,  
du Développement durable  
et de l'Énergie**

**Conseil général de  
l'Environnement  
et du Développement durable**

7<sup>e</sup> section – secrétariat général

bureau Rapports et  
Documentation

Tour Pascal B - 92055 La  
Défense cedex  
Tél. (33) 01 40 81 68 73

