

Note

Différence entre les systèmes particuliers de traitement automatisé de la demande et le dispositif de gestion partagée de la demande

La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, dite loi Mlle, du 25 mars 2009 permet aux « systèmes particuliers de traitement automatisé de la demande » de se substituer au Système National d'Enregistrement (SNE) pour l'enregistrement des demandes de logement social. Cette possibilité s'inscrit dans la continuité d'initiatives locales préexistantes visant à partager la **connaissance** de la demande sur certains territoires, avant que le SNE ne le permette partout.

La loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR, prévoit la mise en place d'un dispositif de gestion partagée sur le territoire de tout EPCI doté d'un PLH approuvé<sup>1</sup>, dispositif qui vise à partager les informations relatives à la **gestion** de la demande et à l'évolution des dossiers en cours de traitement.

Historiquement, les systèmes particuliers de la demande sont désignés sous le nom de « fichiers partagés » de la demande, ce qui peut générer une certaine confusion avec le nouveau dispositif prévu par la loi ALUR.

La présente note vise à clarifier ce que recouvre chacune de ces deux notions (« système particulier, dit fichier partagé », et « gestion partagée ») et à faire un focus sur le cas des territoires sous système particulier quant aux modalités de mise en place du dispositif de gestion partagée quand ils sont obligatoirement concernés par cette disposition.

1/ Les systèmes particuliers de traitement automatisé de la demande de logement social : de quoi parle-t-on ?

a. Ce que disent les textes

Le IV de l'article R. 441-2-5 du CCH dispose que « Le préfet ou, en Ile-de-France, le préfet de région peut, [...] désigner pour enregistrer les demandes de logement locatif social un système particulier de traitement automatisé couvrant le territoire du département ou, en Ile-de-France, le territoire de la région. Ce système est commun à tous les bailleurs sociaux et à toutes les autres personnes mentionnées à l'article R. 441-2-1 assurant dans ce territoire le service d'enregistrement ».

Ce système constitue alors le système informatique d'enregistrement des demandes qui délivre le numéro unique, qui doit couvrir tout le département ou, en Ile-de-France, toute la région.

Cet article dispose également que ce système particulier de traitement automatisé doit être « conforme à un cahier des charges arrêté par le ministre chargé du logement » :

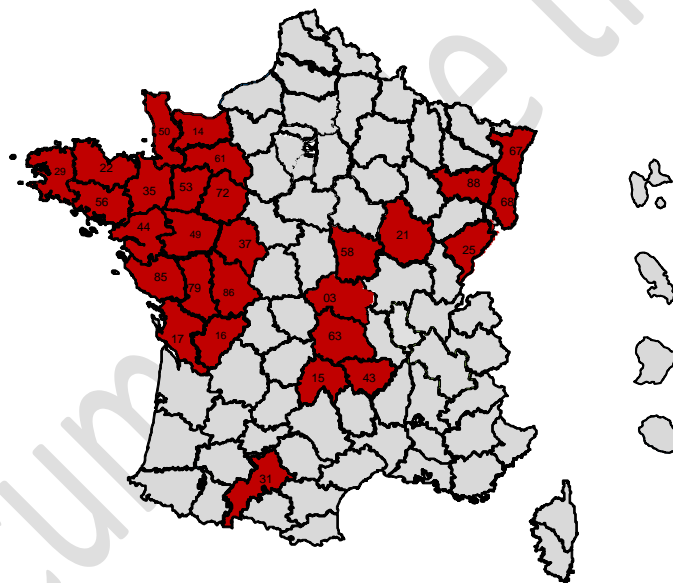
<sup>1</sup> Il ne s'agit donc pas d'une obligation s'appliquant à tout le territoire national.

- Ce cahier des charges, disponible en annexe de l'arrêté du 23 mars 2015 relatif au cahier des charges des systèmes particuliers de traitement automatisé de la demande de logement social, a été mis à jour par rapport à sa version du 25 novembre 2010 afin d'intégrer les évolutions induites par l'article 97 de la loi ALUR, avec notamment le téléservice d'enregistrement en ligne des demandes et le partage des copies numériques des pièces justificatives constituant le dossier de l'instruction de la demande par la commission d'attribution de logement.
- L'arrêté du 23 mars 2015 est disponible au lien suivant :  
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030423702>.

De ce fait, de nouveaux arrêtés préfectoraux désignant les systèmes départementaux existants comme « système particulier de traitement automatisé couvrant le territoire du département » ont dû être pris, après vérification de la conformité du système au nouveau cahier des charges. Ces nouveaux arrêtés ont été pris au plus tard pour le 31 décembre 2015<sup>2</sup>.

## b. Les systèmes particuliers existants à ce jour

On comptait, à fin juillet 2016, et on compte en avril 2017, 28 départements avec un système particulier de traitement automatisé de la demande (cf. carte ci-dessous).



Depuis 2015, les **bascullements** suivants ont eu lieu :

### Passage du SNE à un système particulier :

- Cantal (début juin 2015),
- Haute-Loire (début juin 2015),
- Orne (fin juin 2015).

### Passage d'un système particulier au SNE :

<sup>2</sup> L'article 2 de l'arrêté du 23 mars 2015 dispose que « la mise en conformité des systèmes particuliers de traitement [...] doit être réalisée au plus tard le 31 décembre 2015. Cette conformité est constatée par un arrêté du représentant de l'Etat dans le département ou du représentant de l'Etat dans la région, en Ile-de-France, pris avant cette date ».

- Isère (décembre 2015),
- Haute-Savoie (début janvier 2016),
- Rhône (1er février 2016) avec module de gestion partagée ad hoc.

## c. Les fonctions assurées par les systèmes particuliers de la demande

La mise en place d'un système particulier de traitement automatisé (SPTA) de la demande **résulte d'une réflexion et d'une démarche partenariale** entre les services d'enregistrement et de gestion de la demande de logement social sur le territoire. Il s'agit d'un véritable **projet de gestion**, qui nécessite d'organiser collectivement la gestion de la demande sur le territoire.

Les SPTA de la demande peuvent avoir deux types de fonctions :

- Le 1<sup>er</sup> qui **fonde leur existence au regard des textes** et qui nécessite un agrément préfectoral : Ils **se substituent au SNE** pour les fonctionnalités que sont l'enregistrement, la mise à jour, le renouvellement, la radiation des demandes et la délivrance du numéro unique ;
- Le 2<sup>ème</sup> qui dépend des partenaires : Ils peuvent **comporter des fonctionnalités complémentaires**, choisies par les acteurs du territoire, comme par exemple la mise en place d'un système de cotation de la demande, l'historique des propositions et/ou les offres commerciales, la mise en adéquation pour chaque bailleur des demandes avec son offre patrimoniale, etc.

Les SPTA existant proposent tout ou partie **des fonctionnalités** suivantes :

- Des fonctionnalités relatives à l'enregistrement des demandes, dont l'enregistrement en ligne ;
- Un partage d'information pour l'instruction des demandes en vue d'une présentation en commission d'attribution de logements (partage des pièces justificatives dématérialisées, suivi des propositions faites et des refus et leur motivation, gel des demandes au moment de l'instruction, etc.) ;
- Une identification des demandes prioritaires (avec mise en place d'un système de cotation de la demande, intégré au système, dans certains cas), un fléchage des demandes relevant des différents contingents et un repérage des demandes en délai anormalement long ;
- Des fonctionnalités de rapprochement entre l'offre et la demande (impliquant une intégration de l'offre à l'outil, sur laquelle la visibilité est généralement restreinte au bailleur et/ou au réservataire concerné) ;
- Des outils techniques d'aide à la gestion (fonctions de recherche poussées, module de gestion des CAL et d'édition des différents documents afférents, etc.) ;
- Des fonctionnalités d'analyse statistique offrant une connaissance précise de la demande.

**Remarque** : Certaines de ces fonctionnalités ont été rendues obligatoires par la loi ALUR et sont désormais également mises en place par le système national, comme l'enregistrement en ligne de la demande ou le partage des pièces dématérialisées pour l'instruction d'une demande.

## 2/ Le dispositif de gestion partagée prévu par la loi ALUR

A noter : Dans le cadre des travaux et de la réflexion du club des acteurs de la réforme, une fiche thématique portant sur le dispositif de gestion partagée sera élaborée ultérieurement.

### a. Ce que disent les textes

Le CCH prévoit la mise en place d'un dispositif de gestion partagée (art. L. 441-2-7- 1<sup>er</sup> al.) sur le territoire de tout EPCI doté d'un PLH approuvé. Ce dispositif a vocation à devenir obligatoire pour les EPCI concernés par la réforme des attributions et de la gestion de la demande (EPCI tenus de se doter d'un PLH et pour les EPCI ayant la compétence habitat et au moins un QPV depuis la loi « Egalité et Citoyenneté du 27 janvier 2017).

La mise en place de ce dispositif est à la charge de l'EPCI, des bailleurs de logements sociaux, des réservataires de logements sociaux, ainsi que des organismes et services chargés de l'information des demandeurs de logement social ou de l'enregistrement des demandes de logement social sur le territoire de l'EPCI concerné.

Le dispositif de gestion partagée des demandes vise à partager les informations relatives à la gestion de la demande et à l'évolution des dossiers en cours de traitement.

Conformément au décret n° 2015-523 du 12 mai 2015 relatif au dispositif de gestion partagée de la demande et à l'information du demandeur, les informations qui devront être partagées -outre les informations transmises par le demandeur de logement social lors de sa demande initiale et les modifications qu'il peut y apporter directement- sont :

- Les rectifications éventuelles apportées à la demande par un intervenant habilité à cet effet, en fonction des pièces justificatives fournies par le demandeur ;
- L'éventuel caractère prioritaire de la demande (DALO, accords collectifs, ou labellisation par une instance locale) ;
- Le cas échéant, le (ou les) contingent(s) de réservation auxquels le demandeur est éligible ;
- Les événements intervenus dans le traitement de la demande :
  - Demande d'informations ou de pièces justificatives ;
  - Désignation en vue de la présentation à une CAL ;
  - Inscription à l'ordre du jour d'une CAL ;
  - Examen de la demande par cette CAL ;
  - Visites de logements proposées et/ou effectuées ;
  - Décisions éventuelles de la CAL ;
  - Motifs des éventuels refus par le demandeur ;
  - Signature du bail.

Par ailleurs, le traitement des informations figurant dans le dispositif doit permettre de :

- Déterminer, le cas échéant, le caractère prioritaire d'une demande ;
- Identifier les demandeurs dont l'attente a atteint ou dépassé le délai fixé par le préfet en application de l'article L. 441-1-4 ;
- Identifier les demandeurs auxquels la commission d'attribution a attribué un logement sous réserve de refus du (ou des) candidat(s) précédent(s) et auxquels le logement n'a finalement

pas été attribué, et les conditions de traitement de ces demandes pour l'attribution des prochains logements disponibles adaptés à leur situation.

## b. Les choix qui s'offrent aux EPCI pour mettre en place le dispositif de gestion partagée de la demande

Pour mettre en place le dispositif de gestion partagée de la demande, l'EPCI et ses partenaires doivent :

- Option 1 : Soit adhérer à un dispositif informatique mis en place au niveau départemental ou régional (art. L. 441-2-7 nouv. - 2<sup>è</sup> al.<sup>3</sup> et IV. de l'article R. 441-2-15<sup>4</sup>). Il peut s'agir :
  - a) du SNE qui s'enrichit d'un **module de gestion partagée de la demande**, disponible notamment pour les EPCI situés dans des départements sous SNE, et qui ne seront ainsi pas contraints de développer un outil informatique propre pour se mettre en conformité avec la loi ALUR. Les fonctionnalités sont développées pour une connexion directe au SNE (Web App') ou par interfaces synchrones (Web Services).

OU

  - b) du système particulier de traitement automatisé départemental ou, régional en Ile-de-France, agréé par le préfet pour enregistrer les demandes et délivrer le numéro unique pour le compte du SNE, à condition que ce système prenne en charge les fonctions du dispositif de partage de la gestion, telles que prévues par l'article R. 441-2-5 du CCH issu du décret n°2015-523 du 12 mai 2015 relatif au dispositif de gestion partagée de la demande de logement social et à l'information du demandeur. Il peut s'agir d'un système particulier de traitement automatisé qui existe déjà et, dans ce cas, il doit être complété pour pouvoir prendre en charge les fonctions prévues par le décret, ou d'un système créé à cette occasion et il doit d'emblée pouvoir assurer ces fonctions,

OU

  - c) d'un dispositif informatique départemental ou régional qui ne soit, ni la déclinaison du SNE, ni le système particulier de traitement automatisé.

La possibilité de se raccrocher à un dispositif départemental ou régional pour gérer de manière partagée les demandes est expressément prévue par l'article L. 441-2-7 du CCH : « *L'établissement public de coopération intercommunale et ses partenaires sont réputés remplir leur obligation s'ils adhèrent à un dispositif mis en place au niveau départemental, régional ou national, répondant aux conditions fixées au présent article* ».

- Option 2 : Soit se doter d'un dispositif informatique propre à l'EPCI.

<sup>3</sup> « L'établissement public de coopération intercommunale et ses partenaires sont réputés remplir leur obligation s'ils adhèrent à un dispositif mis en place au niveau départemental ou régional, répondant aux conditions fixées au présent article ».

<sup>4</sup> « IV. – Le dispositif auquel l'établissement public de coopération intercommunale et ses partenaires peuvent adhérer afin de remplir leur obligation de création du dispositif mentionné au premier alinéa de l'article L. 441-2-7 en application du deuxième alinéa du même article peut être, soit la déclinaison départementale ou, en Ile-de-France, régionale du système national d'enregistrement, soit le système particulier de traitement automatisé désigné par le préfet ou, en Ile-de-France, par le préfet de région en application du IV de l'article R. 441-2-5, existant ou créé à cette occasion et répondant aux conditions fixées par le présent article ».

Dans le cas de la mise en place d'un dispositif informatique propre, il doit être :

- Interconnecté avec :
  - ✓ Soit le SNE ;
  - ✓ Soit le système particulier de traitement automatisé chargé d'enregistrer les demandes et de délivrer le numéro unique pour le compte du SNE ;
- Conforme aux dispositions du décret n°2015-523 du 12 mai 2015.

### 3/ La confusion répandue entre les notions, non équivalentes, de « fichier partagé » et de « gestion partagée »

#### a. des dénominations proches et une confusion accentuée par les fonctionnalités supplémentaires qu'offraient jusqu'alors les « fichiers partagés »

Historiquement, les systèmes particuliers de traitement automatisé de la demande ont été désignés sous les termes de « fichiers partagés » de la demande et ont souvent continué à être désignés sous ce vocable, bien que les textes réglementaires les aient dénommés « systèmes particuliers de traitement automatisé de la demande » depuis janvier 2012. Ce vocable crée aujourd'hui une confusion avec le principe de « gestion partagée » prévu par la loi ALUR.

Par ailleurs, cette confusion est accentuée par le fait que les systèmes particuliers existants offraient déjà des fonctionnalités visant à partager la gestion de la demande ou à identifier les demandes prioritaires, objectifs auxquels doit répondre le dispositif de gestion partagée.

#### b. Des notions toutefois distinctes

Or, il est clair que « fichier partagé » et « dispositif de gestion partagée » ne sont pas des notions équivalentes (cf. développements et explications ci-dessus, aux paragraphes 1/ et 2/ de la présente note).

Le fichier partagé est le nom souvent utilisé pour désigner les systèmes particuliers de traitement automatisé, qui se substituent au SNE pour les fonctionnalités que sont l'enregistrement, la mise à jour, le renouvellement, la radiation des demandes et la délivrance du numéro unique.

Le dispositif de gestion partagée prévu par loi ALUR vise à partager les informations relatives à la gestion de la demande et à l'évolution des dossiers en cours de traitement. Il est obligatoire pour les EPCI concernés par la réforme de le mettre en place. Les partenaires doivent se mettre d'accord sur les conditions du partage des informations en question. Mais le décret prévoit les informations qui doivent être partagées et les fonctionnalités que doit comporter l'outil adopté.

Un « fichier partagé » existant, et même si ces fonctionnalités vont au-delà d'un simple partage de la demande enregistrée et permettent déjà une gestion commune des demandes, n'équivaut **pas automatiquement** à un dispositif de gestion partagée. **Il faut qu'il soit mis en conformité, en tous points, avec les dispositions du décret n°2015-523 du 12 mai 2015 (cf. pages 4 et 5 pour les conditions à remplir).**

Le plan de gestion de la demande et d'information des demandeurs doit donc explicitement prévoir les orientations destinées à assurer la gestion partagée des demandes de logement social (art. L. 441-2-8 du CCH) et l'EPCI doit passer avec ses partenaires une convention à la mise en œuvre du dispositif de gestion partagée (art. L. 441-2-7 du CCH), même si son territoire se situe dans un département où il existe un SPTA.

Il est ainsi fortement recommandé d'utiliser désormais, et de manière systématique, la terminologie précise de « dispositif de gestion partagée » pour désigner les dispositifs prévus par la loi ALUR et « système particulier de traitement automatisé » pour parler des « fichiers partagés départementaux », afin de limiter les confusions et de favoriser l'appropriation de ces deux notions par les différents acteurs sur les territoires.

- NB : Le SNE offrira d'ici le 1er trimestre 2017 un module permettant d'assurer la gestion partagée de la demande,

## 4/ Le cas particulier des territoires sous système particulier de traitement automatisé de la demande

### a. Focus sur les choix possibles qui s'offrent aux territoires sous système particulier de traitement automatisé de la demande

Conformément au paragraphe 2.b ci-dessus, les EPCI situés dans des départements utilisant un système particulier de traitement automatisé pour l'enregistrement de la demande ont le choix entre les deux principales options suivantes :

- Compléter et faire adapter si besoin le système particulier de traitement automatisé de la demande aux exigences du décret n°2015-523 du 12 mai 2015 pour qu'il devienne en outre un dispositif de partage de la gestion de la demande ;
- Créer un dispositif de gestion partagée de toutes pièces, qui devra être interconnecté au système particulier de traitement automatisé, conformément au 1<sup>er</sup> alinéa de l'article L. 441-2-7<sup>5</sup> du CCH.

### b. Le choix du système particulier comme dispositif de gestion partagée : conditions et « homologation »

Il est donc possible que les systèmes particuliers de traitement automatisé assurent également les fonctions du dispositif de gestion partagée.

Pour cela, il faut que :

- le système particulier de traitement automatisé en vigueur sur le territoire en question **ait été choisi** comme dispositif de gestion partagée de la demande par l'EPCI et ses partenaires ;
- le système **soit en conformité, en tous points, avec les dispositions du décret n°2015-523 du 12 mai 2015.**

<sup>5</sup> « Il est interconnecté avec le système national d'enregistrement ou avec tout dispositif assurant pour le compte de ce dernier l'enregistrement des demandes au niveau départemental et, en Ile-de-France, au niveau régional, dans les conditions fixées par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 précitée ».

Concernant la seconde condition, deux points méritent une attention particulière :

- L'intégration de tous les événements listés par le décret (comme les visites de logements proposées et/ou effectuées, par exemple).
- L'accès de tous les acteurs, qui participent à la mise en place du dispositif -aux informations qu'il contient, avec l'accord de la CNIL.
- Ce sont les **représentants de l'Etat local** dans le département qui devront procéder aux vérifications nécessaires permettant de s'assurer que le système particulier en vigueur réponde bien à toutes les dispositions du décret n° 2015-523 du 12 mai 2015.

Document de travail