



La politique d'attribution des logements locatifs sociaux

La gestion en flux des droits de réservation des logements sociaux

→ L'essentiel

La loi Elan généralise la **gestion en flux annuel** des droits de réservation des logements locatifs sociaux. Sauf pour quelques réservataires très spécifiques, elle s'applique de manière obligatoire à toutes les réservations de logements sociaux, quel que soit le territoire et quel que soit le réservataire. La gestion en stock est apparue comme un facteur de rigidité pour la gestion du parc social alors que les caractéristiques de ce parc, le profil des demandeurs, les obligations en matière de logement en faveur des publics prioritaires et les objectifs de mixité sociale évoluent.

→ Objectifs

- Apporter plus de souplesse pour la gestion du parc social.
- Optimiser l'allocation des logements disponibles à la demande exprimée, faciliter la mobilité résidentielle et favoriser la mixité sociale en même temps que l'accès au logement des plus défavorisés.
- Renforcer le partenariat entre les bailleurs et les réservataires pour une meilleure gestion des attributions au service de la politique du logement.

→ Quand ?

Les conventions de réservation conclues avant le 24 novembre 2018 et ne portant pas exclusivement sur un flux doivent être mises en conformité au plus tard le 24 novembre 2021, dans les conditions précisées par le décret n° 2020-145 du 20 février 2020, modifié, relatif à la gestion en flux des réservations de logements locatifs sociaux. Le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS), en cours d'examen au Parlement, prévoit un report au 24 novembre 2023 de la date butoir pour la mise en conformité des conventions de réservation.

1 ◦ L'octroi d'une aide pour le logement social offre en contrepartie des droits de réservation

• L'octroi d'une aide

Un logement social est construit avec une aide de la collectivité publique directe (subventions) ou indirecte (dispositifs fiscaux). Les personnes morales réservataires (collectivités locales, État, Action Logement, employeurs...) peuvent ainsi contracter des droits de réservation de logements sociaux auprès des organismes de logement social en contrepartie d'un apport de terrain, d'un financement ou d'une garantie d'emprunt. Ces droits s'exercent lors d'une mise en location initiale ou ultérieure. Ces droits de réservation sont formalisés dans une convention de réservation signée par le bailleur social et le réservataire qui définit les modalités pratiques de la mise à disposition des logements du parc social, ainsi que les droits et obligations de chaque signataire (typologie de logements, communication, délais, suivi, etc.).

2 ◦ Gestion en stock et gestion en flux

→ La gestion en stock porte sur des logements identifiés dans des programmes. Ce mode de gestion du contingent par le réservataire consiste à identifier des logements qui, lorsqu'ils sont libérés ou livrés, sont mis à la disposition du réservataire afin qu'il puisse proposer des candidats sur ces logements. Avec la gestion en stock, l'offre disponible pour un réservataire est tributaire de l'historique des programmes, ce qui constitue une rigidité, freinant notamment la mobilité résidentielle et la mixité sociale. En effet, un logement libéré peut ne pas répondre à la demande de logement du fait de sa localisation, de sa typologie, de son loyer alors qu'il aurait pu répondre à une demande émanant d'un autre contingent.

→ La gestion en flux porte sur l'ensemble du patrimoine de logements locatifs du bailleur à l'échelle du département ou de la collectivité lorsque celle-ci dispose de droits de réservation. Les réservations portent sur un flux annuel de logements disponibles à la location.

3 ◦ Le cadre juridique

De nombreux territoires ont d'ores et déjà adopté la gestion en flux.

→ **La loi Elan** a modifié les modalités de gestion des droits de réservation des logements locatifs sociaux.

Désormais, depuis sa publication, la gestion en flux est le seul mode de gestion des droits de réservation des logements locatifs sociaux.

→ **Le décret n° 2020-145 du 20 février 2020 relatif à la gestion en flux des réservations de logements locatifs sociaux** précise les modalités de mise en œuvre de la gestion en flux : échelle de la convention de réservation, calcul du flux, logements soustraits du flux, taux du préfet, bilans, etc et des collectivités locales.

Exception

Une exception prévue par Elan : les réservations faites au profit des services relevant de la défense nationale ou de la sécurité intérieure portant sur des logements identifiés dans des programmes, demeurent gérés en stock. Une autre exception a été mise en débat au Sénat lors de la première lecture du projet de loi dit 3DS ; elle concerne certains réservataires dans le domaine de la santé.

4 ◦ Les objectifs de la gestion en flux

La gestion en flux vise à apporter plus de souplesse et de fluidité dans la gestion du parc social, et précisément :

- Optimiser l'allocation des logements disponibles à la demande exprimée : elle permet au bailleur de s'affranchir des périmètres de programme et de contingent, et ainsi de mieux apparier l'offre et la demande en orientant le logement libéré vers un réservataire.
- Faciliter la mobilité résidentielle.
- Favoriser la mixité sociale en permettant la mobilisation du parc à bas loyer en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) en même temps que l'accès au logement des plus modestes.

5 ◦ Le rôle stratégique du bailleur social

Le bailleur social connaît l'occupation sociale de son parc (à l'immeuble, à la cage d'escalier). Il est ainsi en mesure, à chaque libération de logement, d'orienter celui-ci vers le réservataire dont le public de demandeurs lui paraît le plus adapté.

La gestion en flux facilitera donc la réalisation des objectifs de mixité sociale par l'accès des ménages du premier quartile de revenus aux logements situés en dehors des QPV (25 % des attributions minimum annuelles suivies de baux signés).

6 ◦ Des mesures de souplesse pour le bailleur, dans l'intérêt des demandeurs

Le décret du 20 février 2020 relatif à la gestion en flux prévoit que le bailleur social dispose d'un volume de logements libérés qu'il ne proposera pas aux réservataires afin de répondre à des besoins précis. Il s'agit de donner davantage de marges de manoeuvre aux bailleurs pour faciliter des relogements de qualité. Ainsi, sont soustraits du flux distribué aux réservataires les logements nécessaires, pour une année donnée :

- aux mutations de locataires au sein du parc social de l'organisme bailleur ;
- aux relogements de personnes dans le cadre d'opérations Anru (opération de rénovation urbaine et/ou de renouvellement urbain au sens de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine) ;
- aux relogements d'une opération de requalification de copropriétés dégradées mentionnée aux articles L. 741-1 et L. 741-2 du CCH ;
- aux relogements en cas d'interdiction définitive d'habiter dans le cadre de la police des bâtiments insalubres en cas de défaillance du bailleur ;
- aux relogements dans le cadre d'une opération de vente de logements sociaux.

7 ◦ La convention de réservation, outil de pilotage des droits de réservation

Le décret met l'accent sur **la liberté de négociation** entre bailleurs et réservataires, qui permet une certaine souplesse.

• Périmètre

Une convention de réservation est obligatoirement signée par le bailleur et le réservataire. Cette convention doit être signée à l'échelle du département. Elle précise les modalités pratiques de mise en œuvre des réservations de logements locatifs sociaux. Pour les collectivités, les conventions et les droits attachés s'exercent bien évidemment sur leur territoire de compétence.

• Logements concernés

Cette convention porte sur tout le patrimoine locatif social du bailleur social dans le département. Il s'agit de tous les logements conventionnés ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement (APL) ou ceux non conventionnés mais construits, améliorés ou acquis et améliorés avec le concours financier de l'État. Pour les sociétés d'économie mixte agréées¹ en vue d'exercer une activité de construction et de gestion de LLS, seuls les logements conventionnés ouvrant droit à l'APL sont pris en compte.

La convention tient compte des objectifs et obligations des réservataires. Elle comporte également des stipulations :

- propres aux territoires des intercommunalités ayant compétence en matière de politique d'attribution de logements sociaux ;
- compatibles avec les orientations adoptées par les conférences intercommunales du logement (CIL) ainsi qu'avec les engagements souscrits par les bailleurs et réservataires dans les conventions intercommunales d'attribution (CIA) ;
- compatibles avec l'objectif légal d'attribution en faveur des publics prioritaires assigné par la loi au réservataire ;
- la convention peut à titre dérogatoire prévoir une territorialisation des attributions à une échelle infradépartementale pour des motifs dûment justifiés en raison de contraintes particulières de certains demandeurs, sans qu'un programme puisse être identifié².

• Les exclusions

Les logements-foyers et les résidences universitaires ne relèvent pas du cadre de droit commun des attributions de logements sociaux ; ils ne sont donc pas concernés. Par ailleurs, les logements réservés au profit des services relevant de la défense nationale et de la sécurité intérieure sont exclus de la gestion en flux.

• Une gestion directe ou déléguée

Les droits de réservation peuvent être gérés en gestion directe ou en gestion déléguée (au bailleur). Dans le premier cas, le réservataire présente au bailleur des demandeurs pour

Le cas des premières mises en location

Le décret du 20 février 2020 sur la gestion en flux fait un cas particulier des programmes neufs et des premières attributions en indiquant que « la convention de réservation précise les modalités de la concertation que l'organisme bailleur organise avec l'ensemble des réservataires concernés relativement aux désignations sur les logements mis en location lors de la première mise en service d'un programme ». Cette disposition garantit une concertation pour les logements mis en première location et permet de trouver une issue satisfaisante aux cas de certains réservataires qui peuvent être amenés à acquérir des droits pour un tour.

l'attribution de logements sociaux lors d'une mise en location. Dans le deuxième cas, le réservataire confie au bailleur le soin de désigner des candidats à l'attribution. Le choix du mode de gestion du contingent relève du réservataire.

8 ◦ Le calcul des droits sur le flux annuel pour les réservataires

• Le calcul en vigueur

Le flux annuel de logements est exprimé en pourcentage. Par principe, ce pourcentage est calculé par le rapport entre :

- le nombre de logements sur lesquels un réservataire dispose de droits de réservation
- et le nombre total de logements au sein du patrimoine du bailleur sur un département.

Exemple : un réservataire dispose de 15 droits de réservation sur le patrimoine de 100 logements d'un bailleur. Il dispose donc de 15 % du flux des logements mis en location sur une année.

• Les réservations de l'État

Compte tenu des obligations de logement des publics prioritaires, l'État peut demander à disposer de 30 % du flux annuel dont au plus

¹ : L. 481-1 du CCH.

² : Si le réservataire justifie que l'échelle départementale ne permet pas de répondre à des besoins locaux de certains publics liés au lieu de travail, aux contraintes professionnelles en matière d'horaires et d'accès aux transports publics (centre de tri, centre de maintenance, dépôt pour une entreprise de transport, hôpital).

5 % au bénéfice des agents civils et militaires de l'État. Ce taux est un maximum.

Afin de garantir l'objectif de mixité sociale, la part du flux annuel de logements mis à la disposition du contingent préfectoral sur le patrimoine du bailleur situé hors des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) ne peut être inférieure à 30 % (sauf décision contraire du préfet).

- **Les réservations des collectivités territoriales**

Les collectivités et les établissements publics les groupant disposent, en contrepartie de la garantie financière des emprunts, de 20 % au plus des réservations. Des réservations supplémentaires peuvent être octroyées en cas de financement ou d'apport de terrain. La réforme conforte ainsi les droits et le rôle des collectivités territoriales.

9 ◦ Un renforcement de la transparence et de l'information

Le passage à la gestion en flux implique de **la transparence avec un partage entre tous les réservataires des informations et bilans transmis par les bailleurs sociaux**, dans le cadre, notamment, des instances de pilotage des attributions telles les CIL.

- **Avant la mise en conformité des conventions**, l'ensemble des réservataires, ainsi que le président ou le maire des exécutifs des territoires à enjeux (établissements publics de coopération intercommunale de la réforme des attributions, établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris, Ville de Paris, métropole du Grand Lyon) sont informés simultanément par le bailleur de la localisation, du nombre et de la typologie des logements conventionnés, réservataire par réservataire, sur le territoire du département. La CIL peut faire des préconisations sur le contenu des conventions.
- **Toute convention doit être transmise par le bailleur sans délai au préfet ainsi qu'au président de l'intercommunalité** compétente en matière de politique d'attribution ou au président de la métropole de Lyon ou au président de l'EPT de la métropole du Grand Paris ou au maire de Paris.
- **Pour les logements soustraits du flux** (Anru, Orcod, ventes, mutations, etc.), une information en début d'année sur les logements retranchés et leur affectation prévisionnelle est donnée aux réservataires.

10 ◦ Les échéances

– L'ensemble des conventions signées

Des bilans réguliers

- **Chaque année, avant le 28 février, le bailleur transmet aux réservataires le bilan des logements attribués** par réservataire avec la typologie, le financement, la taille, le loyer, la localisation dans et hors QPV, commune, et les logements soustraits du flux (Anru, Orcod, mutations, ventes, police des bâtiments insalubres). Sur les territoires de la réforme des réservations, ce bilan est également transmis aux EPCI, métropoles, et aux CIL qui peuvent procéder à une évaluation.
- **Chaque année, un bilan des attributions** est présenté en commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements (Caleol).

postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi doit être en flux.

– **L'ensemble des conventions signées antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi doit être converti en flux, dans un délai de trois ans, soit le 24 novembre 2021 au plus tard.**

L'objectif d'une mise en conformité concomitante des conventions de réservation sera recherché. À défaut de transmission de la nouvelle convention de réservation, avant le 24 novembre 2021, au préfet, les logements réservés en stock peuvent s'ajouter au flux annuel de logements réservé par ce dernier jusqu'à conclusion par les parties d'une convention conforme.

Décalage de la date butoir dans le cadre du projet de loi dit 3DS

Avec le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS), en cours d'examen au Parlement le Gouvernement a souhaité laisser plus de temps aux acteurs locaux pour mettre en œuvre les réformes dans de bonnes conditions et approfondir l'analyse territoriale. Le projet de loi prévoit ainsi le report de la date butoir pour la conversion en flux des conventions de réservation en stock au 24 novembre 2023.