

Foire aux questions sur la gestion en flux des réservations de logements sociaux

9 juin 2022

Assouplissement et report de la mise en oeuvre de la gestion en flux des réservations de logements locatifs sociaux

La mise en œuvre de la gestion en flux a fait l'objet d'un assouplissement et d'un report, d'une part, par le décret n° 2021-1016 du 30 juillet 2021 portant modification du *décret n° 2019-1378 du 17 décembre 2019 relatif à la cotation de la demande de logement social* et du *décret n° 2020-145 du 20 février 2020 relatif à la gestion en flux des réservations de logements locatifs sociaux*, d'autre part, par la *loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale* (loi 3 DS).

En effet, la crise sanitaire liée au Covid 19 n'ayant pas permis aux acteurs du logement social de se mobiliser pleinement pour mettre en oeuvre au 24 novembre 2021 le passage des conventions en stock en conventions en flux, l'article 22 de la loi 3DS a modifié la loi ELAN afin de reporter la date butoir de mise en œuvre de la gestion en flux des réservations de logements locatifs sociaux au 24 novembre 2023.

Il était également nécessaire d'assouplir les effets liés au défaut de transmission des conventions en flux à la date butoir de conversion des conventions de réservation en flux. C'est la raison pour laquelle le décret du 30 juillet 2021 substitue à une reprise automatique, la possibilité pour le préfet de prendre la décision d'ajouter au flux annuel qui lui est réservé les logements en stock des conventions qui auraient dues être converties en flux.

Vous pouvez vous reporter à l'instruction du 28 mars 2022 relative à la mise en oeuvre de la cotation de la demande de logement social et de la gestion en flux des réservations de logements sociaux ainsi qu'à l'arrêté du 19 avril 2022 relatif à la liste minimale des matières devant être réglées par la convention de réservation de logements par l'Etat mentionnée à l'article R. 441-5-2 du code de la construction et de l'habitation.

Table des matières

Préambule	4
1. La gestion des droits de réservation	5
Le « qui fait quoi » de la gestion en flux	5
Qui peut être réservataire de logements locatifs sociaux ?	6
Au-delà de son rôle de réservataire, quelle doit être la posture de l'Etat dans la réforme ?	6
Qui sont les employeurs et qui sont les organismes à caractère désintéressé ?	6
Quelle est la différence entre la gestion en stock et la gestion en flux ?	6
En quoi la gestion en flux permet-elle une gestion plus qualitative et efficace des réservations ?	7
Le mode de gestion des droits de réservation : le choix entre une gestion directe et une gestion déléguée	7
2. La mise en œuvre de la gestion en flux : le décret n° 2020-145 du 20 février 2020 relatif à la gestion en flux des réservations de logements locatifs sociaux, modifié	8
2.1. La convention de réservation	8
Faut-il obligatoirement signer une convention de réservation ?	8
Quelle est la durée d'une convention de réservation ?	8
Quelle est l'articulation entre la convention de réservation et les autres outils et instances de pilotage des attributions ?	8
Quelle est l'articulation entre la convention de réservation et l'accord collectif départemental (ACD) ?	9
2.2. Le patrimoine locatif concerné	9
Quels sont les logements concernés par les droits de réservation ?	9
Quel est le patrimoine exclu de la gestion en flux ?	10
Est-ce possible juridiquement d'exclure les logements très adaptés : liés au handicap (type : polyhandicap), PLAI adapté, sédentarisation GDV, ASV du L. 441-2 ?	10
2.3. L'échelle de contractualisation des conventions de réservation	10
Le principe : la contractualisation est à l'échelle départementale	10
Une exception à l'échelle départementale : le cas des réservations des collectivités locales ou de leur groupement	11
En quoi consiste la nécessité dûment justifiée permettant une contractualisation à une échelle infra-départementale mentionnée par le décret sur la gestion en flux ?	11
Peut-on prévoir un « protocole » ou convention-cadre entre un ou plusieurs réservataires, et plusieurs bailleurs sociaux ?	11
3. Le calcul du flux de logements à distribuer aux réservataires de logements sociaux	12
3.1. La notion de « droits uniques »	12
3.2. Les exclusions de l'assiette de référence pour le calcul du flux annuel : le cas des réservations contractées par les ministères des armées (défense nationale) et de l'intérieur (sécurité intérieure) et établissements de santé (loi 3DS)	12

3.3. Quels sont les logements qui ne sont pas distribués aux réservataires : ceux soustraits du flux annuel ?	12
3.3.1. Les logements nécessaires pour permettre les mutations au sein du parc du bailleur social	13
3.3.2. Les logements nécessaires pour reloger des ménages dans le cadre d'une opération de rénovation urbaine ou de renouvellement urbain	13
3.3.3. Les logements nécessaires pour reloger des ménages dans le cadre d'une opération de requalification de copropriétés dégradées (ORCOD) mentionnée aux articles L. 741 1 et L. 741-2 du CCH	14
3.3.4. Les logements nécessaires pour reloger des ménages en cas d'interdiction d'habiter dans les bâtiments insalubres (art. L. 521-3-1 à L. 521-3-3 du CCH)	14
3.3.5. Les logements nécessaires pour reloger des ménages en cas d'opérations de vente	15
3.4. Quelles sont les garanties en matière de transparence des attributions réalisées grâce à des logements soustraits du flux ?	15
3.5. Comment sont comptabilisés les relogements de ménages prioritaires lorsque les logements nécessaires ont été soustraits du flux (DALO et L. 441-1) ?	16
3.6. Un exemple concret de calcul de l'assiette sur laquelle s'applique le flux annuel	16
4. La détermination du taux affecté à un réservataire sur le flux annuel de logements à répartir..	16
4.1. Comment est déterminé le taux pour les collectivités locales et leurs groupements ?	17
Des droits de réservation supplémentaires peuvent-ils être accordés à une collectivité locale ou à un groupement de collectivités ?	17
Comment déterminer cette part de contingent en contrepartie d'un apport de terrain ? N'est-ce pas assimilable à une gestion en stock par l'identification d'un programme objet de cet apport de terrain ?	17
Si les conventions sont arrivées à leur terme, les bailleurs sociaux peuvent-ils continuer à adresser des logements aux collectivités et EPCI ? Que se passe-t-il en l'absence de convention également ?	17
Comment mieux impliquer les EPCI dans la réforme ?	18
4.2. Comment est déterminé le taux pour les réservataires autres que l'Etat ?	18
Les parties peuvent-elles convenir d'une autre formule pour calculer le taux ?	18
Est-il possible de retenir le taux de rotation comme paramètre pour déterminer le taux affecté à un réservataire ?	19
Quels sont les points de vigilance attachés au paramètre « taux de rotation » ?	19
4.3. Comment comptabiliser une attribution relevant du contingent préfectoral, sous la forme de propositions ? d'attributions ? de régime mixte ?	19
4.4. Actualisation des taux	22
4.5. Comment se réalisent les premières attributions pour les programmes neufs ?	22
5. L'Etat en tant que réservataire	22
6. Le suivi de la mise en œuvre de la mesure	22
La mise en conformité des conventions de réservation au plus tard en 2023	23

Le suivi de la gestion en flux au cours du temps	23
Qui doit communiquer ces informations : les bailleurs sociaux, l'Etat ?.....	23
Le bailleur social doit-il communiquer ces bilans à d'autres instances ?	24
Quelles sont les conséquences en cas de surestimation des logements à soustraire du flux ?	24
En dehors des cas prévus par le décret, existe-t-il d'autres situations qui pourraient nécessiter une allocation particulière des droits de réservation ?.....	24
Quelles sont les sanctions encourues en cas de non-respect de l'obligation de conclure une convention de réservation à l'échéance du 24 novembre 2023 ?	24
Quels sont les effets sur la convention de réservation d'un non respect des engagements inscrits dans la convention de réservation ?	25
En quoi est-ce important que le préfet soit le premier à signer les conventions de réservation ?	25
Le préfet peut-il imposer une convention en flux à un bailleur social avec qui la négociation n'a pas abouti favorablement et qui refuse de signer ?.....	25
Quel est le rôle de l'Etat dans l'élaboration des conventions de réservation des autres réservataires ?.....	25
Comment gérer les conventions pour lesquelles le bailleur ne fournit pas les chiffres concernant son parc locatif et les livraisons à venir ?.....	25

Préambule

Généralisée par la loi ELAN, la gestion en flux des contingents de réservation de logements sociaux doit être un moyen de facilitation de la mise en œuvre des politiques locales d'attribution, telles que définies sous l'égide des conférences intercommunales du logement (CIL) et contractualisées dans les conventions intercommunales d'attribution (CIA). En permettant une plus grande souplesse et une plus grande fluidité dans l'orientation des logements vers tel ou tel public, ou tel ou tel réservataire, le passage à la gestion en flux est une opportunité pour traduire concrètement dans les pratiques des acteurs, les orientations visant à concilier mise en œuvre du droit au logement, qui se traduit notamment par des priorités d'attributions locales et nationales, ainsi que celles visant à assurer un plus grand équilibre territorial de l'occupation du parc social. C'est l'occasion de repartir d'une analyse partagée de la demande qui s'exprime et de s'accorder entre organismes, réservataires, Etat et intercommunalité sur les modalités de réponse aux besoins.

Pour qu'elle prenne tout son sens, la gestion en flux doit pouvoir s'inscrire dans une politique locale d'attribution définie et partagée entre acteurs. Si cette stratégie d'attribution n'est pas encore totalement définie, le passage à la gestion en flux doit être utilisé comme une opportunité pour la construire ou la préciser partenarialement.

1. La gestion des droits de réservation

Le « qui fait quoi » de la gestion en flux

Le rôle du bailleur social :

Le bailleur intervient à toutes les étapes de la procédure d'attribution depuis l'instruction jusqu'à la signature du bail avec le ménage, la radiation de la demande dans le système national d'enregistrement de la demande de logement social (SNE) et la mise à jour du répertoire des logements locatifs sociaux (RPLS). Dans le cadre de la gestion en flux, il est responsable de l'allocation des logements aux réservataires afin de mieux apparier l'offre à la demande, dans un cadre transparent et partagé. La gestion des droits de réservation peut être directe ou déléguée au bailleur. Dans ce dernier cas, le bailleur désigne le demandeur.

Le rôle du réservataire :

Le réservataire (Collectivités territoriales, EPCI, Action logement services, Employeur, Etat) est signataire de la convention de réservation. Acteur en matière de politique d'attribution, il se conforme aux obligations législatives en la matière notamment au profit des publics prioritaires. Le réservataire choisit si la gestion des droits de réservation est directe ou déléguée. Si celle-ci est directe, c'est au réservataire de présenter au bailleur un candidat. Dans le cas d'une gestion déléguée, le bailleur désigne le demandeur.

Le rôle de l'Etat :

Concernant la politique d'attribution de logement sociaux, l'Etat intervient à deux titres : garant de la mise en œuvre des politiques publiques nationales, il veille au bon déploiement de la réforme sur les territoires et joue un rôle d'animateur pour en partager les objectifs et le sens, et le cas échéant peut être une force d'impulsion pour initier les démarches et en assurer la cohérence. Le préfet co-préside la CIL avec le président de l'EPCI et est à ce titre pleinement légitime pour organiser et piloter en lien avec l'EPCI les travaux des acteurs. Il a également la responsabilité d'établir un porter à connaissance précisant le cadre réglementaire et les principaux enjeux pour le territoire.

En tant que réservataire, le contingent de l'Etat est dédié au logement des publics prioritaires et, en premier lieu, des personnes reconnues DALO. Une part du contingent de l'Etat est également consacrée au logement des agents civils et militaires dans la limite de 5 % du flux annuel.

Le rôle de l'intercommunalité

Chef de file de la stratégie d'attributions sur son territoire, l'intercommunalité est légitime à animer et coordonner le passage à la gestion en flux. Elle peut donc être à l'initiative de démarches partenariales en inter-réservataires. Le décret du 20 février 2020 leur confie d'ailleurs un rôle puisque le président de l'EPCI est destinataire des états des lieux initiaux et des bilans d'attribution qui doivent être présentés annuellement aux CIL ...

Ces quatre catégories d'acteurs participent aux instances de gouvernance locales : CIL, CIA, PPGDID qui définissent collégialement, à leur échelle, les orientations et les priorités en matière de politique de peuplement.

Qui peut être réservataire de logements locatifs sociaux ?

L'Etat, les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les établissements publics de coopération intercommunale, les employeurs, Action logement services et les organismes à caractère désintéressé peuvent contracter des droits de réservation de logements locatifs sociaux (LLS) auprès des bailleurs sociaux en contrepartie d'un apport de terrain, d'un financement ou d'une garantie financière.

Au-delà de son rôle de réservataire, quelle doit être la posture de l'Etat dans la réforme ?

Pour rappel le préfet co-préside la CIL avec le président de l'EPCI. Le préfet est donc pleinement légitime pour assurer un rôle, selon les cas, d'animateur, de pilote ou de facilitateur pour veiller à ce que les négociations avec les bailleurs et les réservataires se déroulent dans des conditions permettant à chacun d'atteindre ses objectifs, en cohérence avec les orientations fixées dans les CIA et, à défaut, les accords collectifs départementaux ou intercommunaux pour les territoires non couverts par des CIA. Il doit par ailleurs veiller au respect des échéances prévues dans la loi pour la mise en place de la gestion en flux. Il est attentif à ce que le passage à la gestion en flux s'inscrive dans le cadre de la réforme de la gestion de la demande et des attributions organisé par la loi ALUR et permette d'en amplifier les effets sur les territoires.

Qui sont les employeurs et qui sont les organismes à caractère désintéressé ?

Les employeurs peuvent être des ministères, la poste, SNCF, une banque, etc. Les organismes à caractère désintéressé, à caractère non lucratif, peuvent être la CAF, la MSA, etc.

Quelle est la différence entre la gestion en stock et la gestion en flux ?

Jusqu'à la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), la gestion des réservations pouvait se faire soit en stock, soit en flux.

La gestion en stock consiste à identifier physiquement chaque logement pour le rattacher à un réservataire qui l'intègre à son contingent. Ces logements, lorsqu'ils sont libérés ou livrés, sont mis à la disposition du réservataire afin qu'il puisse proposer des candidats en vue d'une attribution. Les logements qui ne font pas l'objet d'une réservation ou dont les droits attachés sont échus, restent à la disposition du bailleur social – on parle de « logements non réservés ».

La **gestion en flux** rompt le lien entre un logement physiquement identifié et un contingent de réservation. Elle 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 et distribués aux réservataires afin que ces derniers présentent des candidats en vue d'une attribution. Les logements qui ne sont pas proposés à un réservataire demeurent des logements non réservés.

Attention : La gestion en stock ou en flux ne préjuge pas du mode de gestion (directe ou déléguée). Voir point *infra*, même si dans les faits la gestion en flux du contingent de l'Etat mise en œuvre dans certains départements se combine généralement avec la gestion déléguée du contingent. Concernant les autres réservataires, les pratiques peuvent être très différenciées.

En quoi la gestion en flux permet-elle une gestion plus qualitative et efficace des réservations ?

La gestion en stock est apparue être 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.

La généralisation de la gestion en flux apporte au bailleur plus de souplesse pour affecter le logement disponible à un réservataire et permettre une meilleure allocation de l'offre de logements à la demande exprimée. Elle permet de surmonter les contraintes inhérentes à l'historique des programmes de construction composés de logements sociaux dont les caractéristiques ne correspondent pas toujours à l'état de la demande exprimée (ex : logements pour accueillir des familles - T4 ou T5 pour un demandeur célibataire ou chef de famille monoparentale).

Cette évolution vers une gestion plus qualitative des réservations doit améliorer l'accès des ménages prioritaires au logement social tout en recherchant les équilibres de peuplement et une plus grande fluidité des parcours résidentiels.

Ce nouveau régime d'allocation des logements doit s'inscrire dans le cadre des obligations légales, des orientations locales arrêtées par les conférences intercommunales du logement et des dispositions des conventions de réservation.

Enfin, le passage à la gestion en flux génère un dialogue renouvelé entre bailleurs sociaux et réservataires, notamment au travers des bilans annuels transmis aux réservataires.

Le mode de gestion des droits de réservation : le choix entre une gestion directe et une gestion déléguée

Les droits de réservation peuvent être gérés en « gestion directe » ou en « gestion déléguée » au bailleur social.

La **gestion directe** consiste pour le réservataire à identifier des ménages enregistrés dans le système national d'enregistrement de la demande de logement social (SNE), puis à les désigner au bailleur social afin que ce dernier instruisse leur dossier pour présenter ces ménages en commission d'attribution des logements.

La convention de réservation doit préciser les modalités et délais selon lesquels un réservataire propose des candidats au bailleur social. A cette occasion, il est rappelé que le délai dans lequel le réservataire propose un ou plusieurs candidats au bailleur social ne peut, en territoire tendu, excéder un mois à compter du jour où le réservataire est informé de la vacance du logement (cette disposition est d'ordre public, les parties ne peuvent donc s'en affranchir).

La **gestion déléguée** consiste pour le réservataire à confier au bailleur le soin de procéder à l'identification des ménages candidats à une attribution. Par la suite, le bailleur social instruit leur dossier afin de présenter ces ménages en commission d'attribution des logements.

Les textes relatifs à la gestion en flux laissent toute latitude aux parties (bailleur et réservataire) pour décider du mode de gestion des droits de réservation. Il est cependant observé que, pour le contingent de l'Etat, la gestion en flux des réservations va souvent de pair avec une gestion déléguée, ce qui permet de clarifier les rôles des parties et de donner plus de marges de manœuvre au bailleur social. Toutefois, la gestion déléguée ne peut être mise en œuvre que dans un cadre concerté et négocié. Le passage à la gestion en flux peut être une opportunité pour s'interroger entre partenaires sur une

évolution vers une gestion plus déléguée. Elle ne peut toutefois pas être imposée par un réservataire à un bailleur sous prétexte du passage à la gestion en flux.

2. La mise en œuvre de la gestion en flux : le décret n° 2020-145 du 20 février 2020 relatif à la gestion en flux des réservations de logements locatifs sociaux, modifié

2.1. La convention de réservation

S'agissant du contenu de la convention de réservation pour la gestion du contingent préfectoral, il convient de reporter à l'arrêté du 19 avril 2022 relatif à la liste minimale des matières devant être réglées par la convention de réservation de logements par l'Etat mentionnée à l'article R. 441-5-2 du code de la construction et de l'habitation.

Faut-il obligatoirement signer une convention de réservation ?

Oui, tout réservataire doit signer une convention de réservation. Depuis le décret n°2011-176 du 15 février 2011, une convention de réservation signée entre tout bénéficiaire de réservations et le bailleur social définit les modalités pratiques de la mise en œuvre des droits de réservation, notamment les délais dans lesquels ce bailleur est tenu de signaler la mise en service et la vacance de l'intégralité des logements réservés.

Le décret du 20 février 2020 rappelle l'obligation pour chaque réservataire de signer une convention avec chaque bailleur social. Cette obligation est inscrite à l'article R. 441-5 du CCH : « *Une convention de réservation obligatoirement signée entre tout bénéficiaire de réservations de logements locatifs sociaux et l'organisme bailleur définit les modalités pratiques de leur mise en œuvre* ».

Quelle est la durée d'une convention de réservation ?

Aucune disposition n'encadre la durée d'une convention de réservation. Il appartient aux signataires de décider de la durée. Toutefois, pour les conventions de réservation signées avec le préfet, il est recommandé de prévoir une durée de trois ans, avec tacite reconduction, sauf résiliation par l'une ou l'autre des parties dont les modalités de la résiliation sont à préciser dans les conventions. Quelque soit la durée de la convention, un bilan annuel doit être réalisé. Celui-ci permettra de déterminer le flux prévisionnel sur l'année.

Quelle est l'articulation entre la convention de réservation et les autres outils et instances de pilotage des attributions ?

La transparence est la condition sine qua non de la gestion en flux. Elle implique un partage des informations (exemple : volume prévisionnel des logements soustraits du flux annuel) et des bilans réguliers entre tous les acteurs que sont les bailleurs sociaux, les réservataires ainsi que les membres des instances de pilotage des attributions telles les conférences intercommunales du logement (CIL).

Sur les territoires de la réforme des attributions (à savoir les EPCI tenus de se doter d'un PLH ou ayant la compétence habitat et au moins un QPV, les EPT de la métropole du Grand Paris, la ville de Paris et la métropole de Lyon), la CIL peut formuler des préconisations relatives au contenu des conventions à modifier ou à conclure.

Sur ces territoires, les conventions signées par les différents réservataires doivent être cohérentes avec les orientations d'attribution définies par les CIL notamment en matière de mixité sociale. C'est pour cette raison qu'une implication de l'EPCI et/ou de l'Etat dans la mise en œuvre du passage à la gestion en flux est essentielle.

Quelle est articulation entre la convention de réservation et l'accord collectif départemental (ACD) ?

Depuis la loi « égalité et citoyenneté » de 2017, la signature d'une convention intercommunale d'attribution (CIA) est obligatoire pour chaque EPCI concerné par la réforme des attributions. La CIA doit donc se substituer à l'accord collectif départemental (ACD).

Dans l'attente de conclure une CIA, si certains accords collectifs départementaux (ACD) subsistent, ceux-ci doivent être en cohérence avec les conventions de réservation dans leurs objectifs annuels chiffrés d'accueil des populations et orientations qui portent sur la répartition du logement social et la diversité sociale notamment à l'échelle du même territoire et ce conformément aux critères du PDAHLPD.

2.2. Le patrimoine locatif concerné

Le patrimoine du bailleur, objet de la convention de réservation, est celui qui est concerné par l'ensemble des dispositions des chapitres I et II du titre IV du livre IV du CCH portant notamment sur les conditions d'attribution des logements sociaux. Ce patrimoine est décrit ci-après.

Quels sont les logements concernés par les droits de réservation ?

La convention de réservation qui définit les modalités de mise en œuvre des attributions porte sur tout le patrimoine locatif social du département du bailleur social. Ce patrimoine est composé des logements :

- conventionnés ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement (APL) et des logements sociaux, relevant des dispositions relatives aux attributions de LLS,
- non conventionnés mais construits, améliorés ou acquis avec le concours financier de l'Etat (à savoir, les logements ayant bénéficié d'un financement aidé antérieur à 1977 tels les HBM, HLMO, PLR, PSR, ILM, ILN, etc...),
- les logements déconventionnés mais tombant dans le champ de l'application de l'article L. 411-6 du CCH.
- appartenant aux organismes d'habitations à loyer modéré (OHLM) ou gérés par ceux-ci.

Pour les sociétés d'économie mixte agréées 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.

Quel est le patrimoine exclu de la gestion en flux ?

Les logements réservés au profit des services relevant de la défense nationale et de la sécurité intérieure demeurent gérés en stock. La loi 3DS a également exclu de la gestion en flux, les logements réservés par des services relevant « des établissements publics de santé ».

Les logements-foyers, les résidences services et les résidences universitaires ne relèvent pas des dispositions relatives aux attributions de logements sociaux et ne sont donc pas concernés. Il en est de même des logements intermédiaires (LLI).

Est-ce possible juridiquement d'exclure les logements très adaptés : liés au handicap (type : polyhandicap), PLAI adapté, sédentarisation GDV, ASV du L. 441-2 ?

Les textes ne prévoient pas d'exclusion de la gestion en flux pour ces logements qui peuvent répondre à des besoins et publics très spécifiques : PLAI-adaptés, logements dédiés à la sédentarisation des gens du voyage, logements bénéficiant d'un financement spécifique au titre de l'habitat inclusif et des logements faisant l'objet d'un agrément spécial au titre de l'article 109 de la loi ELAN.

Néanmoins, la gestion en flux est un outil de gestion qui positionne le bailleur comme le responsable de la bonne allocation de l'offre de logements à la demande, il appartient donc au bailleur de faire en sorte que ces logements soient orientés avec une finalité d'attribution aux publics visés par les catégories de logements.

Toutefois, sur certains territoires, il peut être décidé partenarialement que ces types de logement fassent l'objet d'un mode de gestion spécifique. Ces choix d'organisation doivent résulter d'une discussion consensuelle entre les acteurs locaux dont l'Etat (avec accord du Préfet).

2.3. L'échelle de contractualisation des conventions de réservation

Le principe : la contractualisation est à l'échelle départementale

Le décret du 20 février 2020 prévoit la signature d'une convention de réservation par réservataire et par bailleur à l'échelle d'un département. Cette convention, qui définit les modalités de mise en œuvre des attributions, porte sur tout le patrimoine locatif social du bailleur situé dans le département. Si un bailleur est présent dans plusieurs départements, par exemple au sein d'une même région, une convention par département devra être établie.

Lorsque le réservataire est une collectivité, le périmètre de la convention porte sur le patrimoine du bailleur situé dans cette collectivité, sauf si elle dispose de réservations sur un autre territoire du département.

Par ailleurs, un réservataire pourra, en cas de nécessité « dûment justifiée », conclure une convention à une échelle infra-départementale (EPCI, voire communale par exemple, ou même, dans certains cas, portion de commune), sans toutefois permettre l'identification d'un programme. Cette dérogation pourra par exemple être mise en œuvre 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 termes d'horaires et d'accès aux transports publics (centre de tri, centre de

maintenance, dépôt pour une entreprise de transport, etc.). Elle pourra donc être utilisée pour certains types de travailleurs dits "essentiels" devant être logés à proximité de leurs lieux de travail.

Une exception à l'échelle départementale : le cas des réservations des collectivités locales ou de leur groupement

Lorsque le réservataire est une collectivité locale ou un groupement de collectivités, le périmètre de la convention porte sur le patrimoine du bailleur situé sur le territoire de la collectivité locale ou du groupement de collectivités.

Si ce réservataire dispose de patrimoine en dehors de son périmètre, la convention aura pour échelle le département.

En quoi consiste la nécessité dûment justifiée permettant une contractualisation à une échelle infra-départementale mentionnée par le décret sur la gestion en flux ?

Un réservataire ayant la qualité d'employeurs peut, en cas de nécessité dûment justifiée, conclure une convention à une échelle infra-départementale (EPCI, voire commune par exemple, ou même, dans certains cas, portion de commune), sans toutefois permettre l'identification d'un programme.

Cette exception vise à permettre à ces réservataires employeurs, essentiellement publics ou parapublics, de répondre au besoin de proximité pour leurs salariés pour nécessité de service ou mobilité professionnelle liée à l'emploi. Il s'agit de sécuriser ces réservataires dont les publics ont des contraintes : centre de tri, centre de maintenance, dépôt pour une entreprise de transport. Cette exception peut donc être utilisée pour certains types de travailleurs dits « essentiels » devant être logés à proximité de leur lieu de travail.

La mise en œuvre de cette disposition dérogatoire doit cependant être justifiée (heure d'embauche, carence de l'offre de transport public, nécessité de loger à proximité immédiate du lieu de travail ou mobilité professionnelle imposée). Le cas de réservations infra départementales ne peut ainsi concerner qu'un faible volume de réservations compte tenu du poids des réservataires-employeurs. Il devra être partagé en toute transparence entre les réservataires et les bailleurs sociaux, au sein des CIL le cas échéant. En aucun cas, cette territorialisation ne doit permettre d'identifier un programme.

Peut-on prévoir un « protocole » ou convention-cadre entre un ou plusieurs réservataires, et plusieurs bailleurs sociaux ?

Il est possible de prévoir des protocoles qui engagent l'Etat et tout ou partie des bailleurs sociaux du département pour définir des principes et pratiques communs en matière de réservation, à décliner obligatoirement ensuite dans des conventions bilatérales. Il s'agit d'une pratique qui existe dans plusieurs départements.

Une telle convention, dont les signataires tant bailleurs que réservataires parmi lesquels l'Etat s'engagent sur des orientations permettant un équilibre dans la répartition des réservations sur leur territoire, pourrait constituer un élément positif pour une mise en œuvre partagée de la gestion en flux. Elle ne doit néanmoins pas retarder la mise en œuvre de la gestion en flux, ni effacer les différences en terme de besoins qui existent entre réservataires.

Néanmoins, quelle que soit la configuration, seules les conventions bilatérales ont une existence juridique au sens du CCH. Ce sont donc ces conventions bilatérales qui comportent les stipulations opérantes dans la relation entre le bailleur et le réservataire.

3. Le calcul du flux de logements à distribuer aux réservataires de logements sociaux

L'assiette des logements concernés par la gestion en flux correspond à l'ensemble du patrimoine locatif social du bailleur social en intégrant chaque année les logements des nouveaux programmes mis en service. Ce sont ces logements que le bailleur social va orienter vers des réservataires.

3.1. La notion de « droits uniques »

Certains réservataires négocient auprès des bailleurs des « droits uniques », notion qui n'est introduite nulle part dans le CCH. Dans ce cas, ils doivent être convertis en un flux : en aucun cas, les logements attribués dans ce cadre ne peuvent être exclus de l'assiette du calcul du flux.

3.2. Les exclusions de l'assiette de référence pour le calcul du flux annuel : le cas des réservations contractées par les ministères des armées (défense nationale) et de l'intérieur (sécurité intérieure) et établissements de santé (loi 3DS)

Sont déduites de l'assiette, les réservations au profit des services relevant de la défense nationale, de la sécurité intérieure, ou des établissements de santé (depuis la loi 3DS) qui portent sur des logements identifiés dans des programmes. Le législateur a estimé primordiale la question de la proximité entre le logement et le lieu de travail, compte tenu des contraintes professionnelles de ces personnels. Aucun autre réservataire ne bénéficie de ce régime dérogatoire à la gestion en flux.

Ces logements ne sont pas pris en compte pour calculer le flux.

3.3. Quels sont les logements qui ne sont pas distribués aux réservataires : ceux soustraits du flux annuel ?

Avec la gestion en flux, le bailleur social décide de l'allocation du logement qui se libère en l'orientant vers le réservataire qu'il choisit, en fonction de ses engagements contractuels et des équilibres de peuplement.

Le Gouvernement a souhaité aller plus loin en donnant le plus de marge de manœuvre au bailleur social, dans l'intérêt de la politique du logement et des demandeurs. C'est la possibilité pour le bailleur social de soustraire des logements du flux à distribuer.

Dans un souci de transparence, les réservataires sont informés avant le 28 février de chaque année par le bailleur social du nombre prévisionnel de logements soustraits du calcul du flux de l'année en cours, de leur affectation par catégorie d'opération, ainsi que du bilan des attributions réalisées l'année précédente au titre de ces relogements.

3.3.1. Les logements nécessaires pour permettre les mutations au sein du parc du bailleur social

Le bailleur social définit chaque année un volume de mutations cibles déterminé au regard du poids relatif des demandes de mutations par rapport au volume total des demandes sur le département. Ce volume pourra être apprécié en tenant compte des engagements inscrits dans les CUS et pourra être ajusté au regard des mutations effectivement réalisées les années précédentes. Les données issues du réexamen périodique de la situation de certains ménages par les commissions d'attribution de logements et d'examen de l'occupation des logements (CALEOL) en territoire tendu pourront également être prises en compte.

Dans un souci de transparence, cet objectif devra être partagé, notamment avec les membres de la conférence intercommunale du logement (CIL).

La soustraction de l'assiette d'un volume prévisionnel correspondant aux souhaits de mutations s'opère sur le total des logements libérés et à remettre en location du patrimoine du bailleur social. Cette prise en compte du volume consacré aux mutations vise à dynamiser les parcours résidentiels pour mieux répondre aux besoins des ménages.

3.3.2. Les logements nécessaires pour reloger des ménages dans le cadre d'une opération de rénovation urbaine ou de renouvellement urbain

Sont concernées les opérations conventionnées avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) nécessitant le relogement des locataires. Le gouvernement a souhaité faire de la gestion en flux un outil au service de la politique du renouvellement urbain afin que le bailleur social ait le plus de marge de manœuvre possible pour faciliter les relogements et l'avancement opérationnel des projets de renouvellement urbain.

Cette soustraction consacre la logique de « pot commun » des projets ANRU qui nécessite une mobilisation de tous les contingents et entraîne mécaniquement une allocation moindre de logements aux réservataires.

La qualité du relogement étant un élément clé de la réussite d'un projet de renouvellement urbain, une vigilance accrue doit être portée sur le relogement et la prise en compte des besoins du ménage. Il est donc nécessaire de permettre l'accès à une offre de qualité, en priorité dans le neuf ou dans du patrimoine livré depuis moins de cinq ans, à proximité des équipements, transports et services.

Quelle est l'articulation de la soustraction du flux avec les cadres partenariaux existants ?

Cette possibilité offerte aux OLS d'accroître les possibilités de propositions de relogements doit être articulée avec les cadres partenariaux existants. Il s'agit en particulier des dispositifs en matière d'accompagnement des ménages après enquête sociale, des chartes interbailleurs qui permettent de maximiser l'offre de relogement, des objectifs de relogement des ménages arrêtés par les conférences intercommunales du logement et des modalités de relogement et d'accompagnement des ménages inscrites dans les conventions intercommunales d'attribution.

Permettre au bailleur de disposer de davantage de souplesse pour apparier l'offre à la demande ne doit pas minorer la qualité des relogements et ne doit pas se substituer au suivi partenarial de ces relogements (comité de suivi du relogement par exemple).

Certains réservataires peuvent-ils mobiliser leur contingent pour le relogement des ménages ?

La réglementation est claire : les logements nécessaires pour permettre les relogements au titre d'opérations de l'ANRU sont soustraits du flux.

Les logements nécessaires pour des mutations interbailleurs (pour relogement ANRU) sont-ils soustraits des logements mis à disposition des réservataires ?

Oui, par chaque bailleur et pour le flux qu'il envoie aux réservataires.

Comment fonctionne la soustraction du flux appliquée à un projet de renouvellement urbain ?

En début d'année N, le bailleur va estimer son besoin de logements pour procéder à des relogements au cours de cette même année. Pour ce faire, il se base sur les résultats des enquêtes sociales et les délais opérationnels d'avancement du projet inscrits dans la convention de renouvellement urbain. Il indique à l'ensemble des réservataires qu'il ne pourra pas leur distribuer ces X logements. Ces logements ne sont pas pré-identifiés, mais dès qu'un logement de son parc qui se libère correspond aux besoins d'un ménage à reloger, le bailleur peut décider de conserver ce logement afin de le proposer à ce ménage, en lieu et place d'une orientation à un réservataire.

L'année suivante, le bailleur transmet, dans le cadre de son bilan global aux réservataires, les logements qui ont effectivement été sortis du flux.

Pour la partie prévision et bilan, se reporter à la question au 3.3.

Faut-il que les opérations impliquant un relogement aient été contractualisées pour que les logements nécessaires pour les relogements soient soustraits du flux ?

Soustraire des logements du flux distribué aux réservataires implique d'intervenir dans un cadre transparent et solide sur le plan partenarial et contractuel. Il est préconisé de ne retenir que les opérations qui sont conventionnées avec l'ANRU. Néanmoins, il est possible de prendre également en considération des opérations bénéficiant d'une autorisation de démarrage anticipé octroyée par l'ANRU.

3.3.3. Les logements nécessaires pour reloger des ménages dans le cadre d'une opération de requalification de copropriétés dégradées (ORCOD) mentionnée aux articles L. 741 1 et L. 741-2 du CCH

Il s'agit des opérations d'intérêt local comme national. En cas de mise en place d'une telle opération, le nombre de relogements à effectuer faisant référence, ceux à soustraire du flux, est issu de l'enquête sociale, de l'avancement opérationnel acté, et est bien entendu limité aux ménages éligibles au logement social que l'enquête sociale identifiera (éligibilité au logement social et souhait d'entrer dans le parc social).

3.3.4. Les logements nécessaires pour reloger des ménages en cas d'interdiction d'habiter dans les bâtiments insalubres (art. L. 521-3-1 à L. 521-3-3 du CCH)

Il s'agit d'accélérer le relogement en cas de situation d'urgence ou exceptionnelle ou en cas de carence constatée du propriétaire bailleur ou de l'exploitant. L'Etat ou la collectivité locale évalue alors, le cas échéant avec l'appui d'une maîtrise d'oeuvre urbaine et sociale, le nombre de ménages concernés et

propose une répartition interbailleurs des ménages titulaires d'une demande de logement social et éligibles à celui-ci.

Attention, il est recommandé que cette soustraction du flux ne se substitue qu'en dernier recours ou en cas d'urgence, après une enquête sociale qui peut être flash, aux obligations légales prévues pour le relogement, telles celles du propriétaire bailleur, puis celles des pouvoirs publics si ce propriétaire bailleur fait défaut.

Si le PDAHLPD prévoit que l'Etat mobilise son contingent pour exercer le pouvoir de police du Préfet en cas de carence du propriétaire bailleur, est-ce cohérent avec cette disposition qui prévoit la soustraction du flux ?

Si l'Etat préfère s'engager et allouer une partie de son contingent à ces relogements, cela ne pose aucun problème, notamment pour permettre des attributions plus rapides dans des cas d'urgence.

3.3.5. Les logements nécessaires pour reloger des ménages en cas d'opérations de vente

Sont concernées toutes les opérations de vente y compris celles au bénéfice d'une société de vente (aujourd'hui, seul l'opérateur national de vente, filiale d'Action logement, existe). Sans remettre en cause le droit au maintien dans les lieux du locataire, le bailleur social pourra ainsi accroître l'offre de relogements pour faire des propositions de qualité aux locataires des biens mis en vente qui ne souhaitent pas se porter acquéreur de leur logement.

Quelle est la solution si le locataire occupant ne souhaite pas acquérir le logement social qu'il occupe ?

Si un bailleur social souhaite mettre en vente un logement occupé, il ne peut le vendre qu'à son locataire (ou à la demande de ce dernier à son conjoint, ascendant, descendant, cf. art. L. 443-11, II). Si ce locataire ne souhaite pas acheter son logement, il peut en revanche aspirer à changer de logement dans le cadre d'une mutation. C'est donc le même régime que pour les mutations qui s'applique.

Tous les logements identifiés à la vente dans la CUS des organismes sont-ils concernés ?

Il ne faut pas inscrire le patrimoine identifié dans la CUS. Ce patrimoine qui a vocation à être vendu, ne sera pas proposé à un réservataire s'il se libère. En revanche, il appartient au bailleur social d'identifier un volume annuel prévisible de logements mis en vente.

Faut-il ne prendre en considération que les seuls logements nécessaires au relogement des ménages dont le logement est inscrit dans le plan de mise en vente annexé à la CUS ?

Non, les mutations de locataires pourront concerner des relogements de ménages dont le logement est inscrit dans le plan de mise en vente annexé à la CUS, mais également des relogements de ménages dont le logement est mis en vente en dehors du plan de mise en vente (cas des autorisations de vente au fil de l'eau, art. L443-7 du CCH).

3.4. Quelles sont les garanties en matière de transparence des attributions réalisées grâce à des logements soustraits du flux ?

La transparence des attributions réalisées pour des logements soustraits du flux est garantie par l'obligation qui s'impose aux bailleurs de partager avec tous les réservataires des informations et bilans.

Il est prévu que le bailleur fasse un bilan annuel de l'ensemble du flux et le communique, avant le 28 février à l'ensemble des réservataires. Ce bilan comporte des informations relatives aux logements inclus dans le flux ainsi que sur les attributions réalisées au titre des relogements soustraits au calcul du flux.

Les réservataires sont également informés du nombre prévisionnel de logements soustraits du calcul du flux de l'année en cours, de leur affectation prévisionnelle par catégorie d'opération.

Sur le territoire des EPCI tenus de se doter d'un PLH ou ayant la compétence en matière d'habitat et au moins un QPV, de la ville de Paris, des EPT de la MGP, ces informations sont transmises au président de l'EPCI, de l'EPT, de la métropole de Lyon et au maire de Paris avant le 31 mars.

3.5. Comment sont comptabilisés les relogements de ménages prioritaires lorsque les logements nécessaires ont été soustraits du flux (DALO et L. 441-1) ?

Les ménages relogés grâce à un logement soustrait du flux qui sont labellisés publics prioritaires (DALO ou au titre du L. 441-1 du CCH) seront comptabilisés comme tels lors de la radiation pour attribution effectuée par le bailleur social. En revanche, ils ne seront pas imputés à un contingent de réservation.

3.6. Un exemple concret de calcul de l'assiette sur laquelle s'applique le flux annuel

Voici un exemple concret de calcul de l'assiette sur laquelle s'applique le flux annuel, soit :

A = le nombre de logements mis en location par un bailleur sur une année, soit le flux = 1 000 logements

B = le nombre de logements exclus du flux (logements destinés aux personnels relevant de la défense nationale, de la sécurité intérieure ou des établissements publics de santé, mutations, ANRU, ORCOD, police des bâtiments insalubre avec obligation de relogement, ventes) = 350

C = le flux annuel de logements à répartir entre les réservataires et l'OLS = A - B = C = 650 logements

4. La détermination du taux affecté à un réservataire sur le flux annuel de logements à répartir

Le taux doit d'abord être déterminé pour l'adaptation des conventions existantes. Il pourra ensuite être ajusté au cours du temps.

4.1. Comment est déterminé le taux pour les collectivités locales et leurs groupements ?

La part des logements réservés dans le cadre de la convention avec un bailleur est déterminée en contrepartie de l'octroi de la garantie financière des emprunts que la collectivité locale ou un groupement de collectivités locales accordent. Elle ne peut représenter globalement, c'est-à-dire en additionnant les droits de réservation des collectivités locales et de leur groupement, plus de 20 % du flux annuel sur leur territoire, au titre de la garantie d'emprunt.

Des droits de réservation supplémentaires peuvent-ils être accordés à une collectivité locale ou à un groupement de collectivités ?

Oui. Un taux plus élevé peut être contractualisé si une collectivité locale ou par exemple un EPCI a contribué financièrement à des programmes de construction ou apporté un terrain.

Comment déterminer cette part de contingent en contrepartie d'un apport de terrain ? N'est-ce pas assimilable à une gestion en stock par l'identification d'un programme objet de cet apport de terrain ?

Non. La contrepartie de la garantie d'un programme permet une valorisation jusqu'à 20 % de droits de réservation qui vont s'ajouter à l'ensemble des droits de réservation de la collectivité locale ou de l'EPCI et qui vont s'exercer sur l'ensemble du patrimoine du bailleur sur le territoire de la collectivité ou de l'EPCI. Par exemple, si sur un programme, une commune apporte, en plus de la garantie des emprunts, un terrain et que la valorisation de l'ensemble lui permet de dépasser les 20 % pour s'établir par exemple à 25 %, ces 25 % ne s'exerceront pas sur le programme financé, mais viendront s'ajouter à l'ensemble des droits de réservation de la commune.

Ni la garantie des emprunts, ni un apport financier ou de terrain ne permettent d'avoir une gestion en stock.

Si les conventions sont arrivées à leur terme, les bailleurs sociaux peuvent-ils continuer à adresser des logements aux collectivités et EPCI ? Que se passe-t-il en l'absence de convention également ?

Dans le cadre de la gestion en flux, il n'est pas possible de continuer à flécher les logements antérieurement réservés. Si les droits de réservation sont arrivés à échéance (c'est-à-dire, au-delà de cinq ans à compter du remboursement total de l'emprunt garanti, cf. art. L. 441-1 du CCH) ils ne peuvent être prorogés et les bailleurs ne peuvent plus proposer de logements à ce titre.

Depuis le décret n°2011-176 du 15 février 2011, une convention de réservation est obligatoirement signée entre chaque réservataire et bailleur. Par conséquent, il est obligatoire de formaliser dans des conventions de réservation, les droits de réservation qui découlent par exemple d'une garantie d'emprunt. La contractualisation permet aux parties de mettre en œuvre les droits de réservation dans un cadre clair et partagé.

Il importe donc que les collectivités locales et EPCI s'accordent préalablement avec les bailleurs sociaux sur l'état des droits de réservation en vigueur. Pour ce faire, *"préalablement à la mise en conformité des conventions de réservation, chaque organisme bailleur leur transmet simultanément les données*

relatives à la localisation, au nombre et à la typologie des logements sociaux réservés en l'état des conventions conclues, réservataire par réservataire, pour l'ensemble de son patrimoine locatif social, sur un département donné" (cf. décret sur la gestion en flux).

Comment mieux impliquer les EPCI dans la réforme ?

Les EPCI sont chefs de file de la politique du logement et les CIL sont une instance de concertation privilégiée. En outre, le décret sur la gestion en flux laisse de la souplesse pour permettre aux acteurs locaux de s'accorder sur des pratiques efficaces. Afin de renforcer l'implication locale, il est envisageable de permettre la signature de protocoles multipartites afin de permettre des orientations permettant un équilibre dans la répartition des réservations sur le territoire mais également de définir des principes et pratiques communs en matière de réservation, à décliner dans des engagements bilatéraux.

Cependant, seules les conventions bilatérales ont une existence juridique au sens du CCH. Ce sont donc ces conventions bilatérales qui comportent les stipulations opérantes et qu'il convient donc de privilégier. Mais elles peuvent être envisagées comme des annexes à une convention cadre qui elle, n'a pas besoin d'être introduite dans le CCH.

4.2. Comment est déterminé le taux pour les réservataires autres que l'Etat ?

Pour tous les autres réservataires, le taux est calculé sur la base du ratio explicité à l'article 5 du décret.

Le flux annuel de logements est exprimé en pourcentage calculé en fonction :

- du nombre de logements identifiés dans des programmes ou du flux annuel de logements réservés par le bénéficiaire sur le patrimoine de l'organisme bailleur dans le cadre de la convention qui doit être mise en conformité
- du nombre total de logements sociaux au sein du patrimoine de l'organisme bailleur.

A titre d'illustration, si un réservataire dispose pour une année donnée de 100 réservations sur le patrimoine d'un bailleur social qui dispose de 1 000 logements locatifs sociaux, la part du flux dont peut bénéficier ce réservataire est de $100/1\ 000 = 10\ %$. Si 80 logements se libèrent dans l'année, il pourra désigner $80 * 10/100 = 8$ candidats à l'attribution.

Les parties peuvent-elles convenir d'une autre formule pour calculer le taux ?

Oui. Le décret permet aux parties à la convention de s'accorder sur une autre formule de calcul.

Néanmoins, le décret prévoyant des modalités différentes de détermination du taux pour les contingents des collectivités locales et des EPCI, ainsi que pour l'Etat, la vigilance est appelée sur la nécessité d'arrêter une formule de calcul qui ne fasse pas courir le risque d'un « surbooking » (d'une sur-réservation), par exemple en secteur tendu ou NPNRU qui pourrait pénaliser d'autres réservataires ou les bailleurs sociaux (qui verraient la part de leur contingent non réservé diminuer).

Est-il possible de retenir le taux de rotation comme paramètre pour déterminer le taux affecté à un réservataire ?

Il convient de noter au préalable que le taux de rotation constaté au cours des dernières années sur le contingent de chaque réservataire ne constitue pas un paramètre mentionné par le décret pour déterminer le taux affecté à un réservataire sur le flux annuel.

En tout état de cause, ce paramètre ne sera pas pris en compte pour déterminer le taux du contingent de l'Etat.

Les autres réservataires et les bailleurs pourront, s'ils le souhaitent, en tenir compte dans leurs négociations, avec les éléments de prudence exposés ci-dessous.

Quels sont les points de vigilance attachés au paramètre « taux de rotation » ?

Le premier point de vigilance concerne la définition du taux de rotation car il n'existe pas de consensus. L'ANCOLS a ainsi relevé qu'il existe 3 définitions pour le taux de rotation :

Définition 1 : les logements reloués, c'est-à-dire tous les logements dont la date du bail correspond à l'année observée et qui étaient déjà loués l'année précédente ou vides et disponibles à la location et entrés dans le parc depuis au moins 2 ans.

Définition 2 : tous les logements dans lesquels un ménage a emménagé durant l'année observée, à savoir les relocations et les nouvelles entrées dans le parc.

Définition 3 : les logements disponibles une année donnée, c'est-à-dire les logements laissés par leur ancien locataire et remis en location (reloués ou non durant l'année observée) ainsi que les nouvelles entrées dans le parc social.

Deuxièmement, retenir un tel paramètre pourrait s'avérer délicat en raison de la fiabilité des données, lesquelles sont issues du RPLS, des différentes typologies de logements (T1, T2, T3, ... dont les taux de rotation peuvent être différents) et du suivi dans le temps.

Troisièmement, les études de l'ANCOLS ont démontré que les écarts de taux de rotation entre les contingents sont en règle générale faibles avec cependant des écarts significatifs selon les territoires. A titre d'illustration, le taux de rotation du contingent préfectoral est nettement supérieur à celui d'Action logement dans le Val-de-Marne, le Val d'Oise ou encore le Rhône.

Il est rappelé que ce paramètre ne peut être retenu pour déterminer le flux du contingent préfectoral.

4.3. Comment comptabiliser une attribution relevant du contingent préfectoral, sous la forme de propositions ? d'attributions ? de régime mixte ?

Le décret du 20 février 2020 modifié (article R 441-5-2 du CCH) prévoit que la part de l'Etat représente 30 % au plus du flux annuel total de logements de chaque OLS, dont au plus 5 % au bénéfice des agents civils et militaires de l'Etat.

Pour l'adaptation des conventions de réservation existantes, les préfets demandent aux bailleurs que ce taux soit par défaut fixé à 30 % et refusant toute prise en compte d'un éventuel taux historique de rotation sur le contingent préfectoral.

Dans certains cas, notamment en zone tendue ou lorsque certains acteurs anticipent une difficulté à identifier 25 % de ménages DALO ou prioritaires parmi le stock de demandeurs, il peut être prévu le principe d'une clause de revoyure destinée à examiner si et de combien le chiffre de 25 % est surévalué par rapport aux besoins réels vis-à-vis de ces publics.

Sur les territoires les plus tendus, lorsque le préfet constate l'atteinte effective par les autres réservataires des objectifs qui leur sont fixés par la loi en matière d'attributions aux publics prioritaires, il est également possible d'accepter une clause de revoyure pour moduler à la baisse le taux de réservation de l'Etat, sous réserve d'une évolution correspondante à la hausse des taux de réservation minimum des autres réservataires au profit des publics prioritaires.

Pour ce qui concerne l'étape de la procédure d'attribution à laquelle le décompte du flux s'effectue :

- en cas de gestion déléguée au bailleur, les « attributions suivies de baux signés » sont à prendre en compte.

- en cas de gestion directe, il est possible de retenir les logements ayant fait l'objet d'une proposition de candidatures examinées en CALEOL, sous réserve que les conditions d'un refus de candidats par la CALEOL et de réinjection dans le processus global d'attribution soient encadrées et pleinement transparentes d'une part, et que le préfet soit destinataire d'un décompte annuel global à chacune des étapes suivantes : nombre de logements proposés à la DDETS, nombre de logements ayant fait l'objet d'une proposition de candidats de la part de la DDETS, nombre de candidats acceptés en CALEOL, et nombre de baux signés. Dans ce cas, il importe de prévoir une clause de revoyure pour identifier les axes de progrès pour limiter le taux de chute entre propositions et attributions suivies de baux signés.

Les objectifs inscrits dans la convention de réservation doivent permettre le relogement des publics prioritaires tout en préservant la mixité sociale et l'équilibre des territoires. Ainsi, la part du flux annuel de logements réservés par le préfet s'applique de façon uniforme dans chacune des communes du département (article R. 441-5-2 du CCH). En outre, la part du flux annuel de logements réservés par le préfet sur le patrimoine d'un bailleur situé hors des quartiers prioritaires de la politique de la ville ne saurait être inférieure à 30 %.

Enfin, il est rappelé que pour permettre le logement des personnels chargés de mission de sécurité publique ou répondre à des besoins d'ordre économique, le préfet peut déroger par arrêté à cet objectif de 30 % du flux annuel total pour une durée limitée n'excédant pas un an, ce qui permet d'augmenter temporairement le contingent réservé par l'Etat.

A titre d'illustration, les dispositions suivantes pourront être insérées dans la convention de réservation :

Important : les clauses ci-dessous sont mentionnées à titre pédagogique. Elles ne sont ni obligatoires, ni exhaustives. Elles comportent des dispositions propres aux ménages prioritaires (DALO et art. L441-1 du CCH).
Le contenu de la convention de réservation est convenu d'un commun accord entre le réservataire et bailleur social.

« 1. Est considérée comme une attribution dans la présente convention :

- 1. une proposition de logement ayant abouti à un bail signé entre le bailleur et le demandeur.*
- 2. une proposition de logement adaptée aux besoins et aux capacités du demandeur (et conforme aux recommandations de la commission de médiation pour les ménages reconnus DALO), ayant fait l'objet d'un refus illégitime validé par le réservataire.*

3. La proposition doit-être écrite et notifiée par la CALEOL du bailleur à l'attributaire, au moyen d'un courrier.

II. Une offre adaptée est définie de la manière suivante :

- Surface et typologie du logement :

La surface du logement doit répondre aux dispositions de l'article R. 822-25 du CCH.

Il sera tenu compte de la composition familiale et des éventuels handicaps des personnes à reloger ainsi que de l'âge et du sexe des enfants pour déterminer la typologie adaptée. Le bailleur pourra proposer 1 logement comprenant 1 chambre pour des enfants de sexe différent de moins de 6 ans ou 2 enfants de même sexe (à titre exceptionnel et pour les grandes typologies le bailleur pourra étudier l'adéquation typologie et besoin avec le demandeur).

- Niveau de ressources en terme de taux d'effort mensuel :

Conformément à l'article R.441-3-1 du CCH, le résultat de l'équation (Loyer + charges – allocation Logement) divisé par le montant des ressources des personnes qui vivront au foyer doit être inférieur ou égal à X % hors forfait énergie et peut aller jusqu'à X % si ajout de ce forfait.

- Prise en compte des besoins spécifiques retenus par la commission DALO :

Il sera tenu compte des préconisations retenues par la commission de médiation DALO, ainsi que des besoins spécifiques et indispensables du demandeur signalés soit dans SYPLO par la commission ayant émis un avis favorable pour l'attribution d'un logement social soit dans le SNE par le demandeur ou son travailleur social soit par le demandeur lui-même ou son travailleur social lors d'un éventuel entretien, à l'initiative du bailleur, préalablement à toute proposition de logement (handicap, problème de santé, obligations spécifiques,...)

- Prise en compte des besoins spécifiques des autres publics :

Il sera tenu compte des besoins spécifiques et indispensables du demandeur signalés soit dans SYPLO soit dans le SNE par le demandeur ou son travailleur social soit par le demandeur lui-même ou son travailleur social lors d'un éventuel entretien, à l'initiative du bailleur, préalablement à toute proposition de logement (handicap, problème de santé, obligations spécifiques, ...)

- Accessibilité aux lieux de travail par les transports en commun :

Autant que possible, et en tenant compte des contextes locaux, le logement proposé devra être desservi par les transports en commun, et le trajet pour se rendre sur les lieux de travail, devra être inférieur ou égal à une heure.

III. Notification des attributions :

Les propositions de logement faites par la CALEOL à l'attributaire, doivent être accompagnées d'un formulaire d'acceptation ou de refus, qui indiquera de manière très visible, que le refus d'un logement tenant compte des besoins et capacités d'un demandeur prioritaire, peut conduire à la perte du caractère prioritaire de la demande de logement social. Conformément à l'article R.441-10, Le défaut de réponse dans le délai imparti de 10 jours équivaut à un refus.

Pour les ménages reconnus prioritaires dans le cadre du DALO, la proposition écrite du bailleur au candidat doit préciser que l'offre est faite au titre du droit au logement opposable et attirer l'attention

du ménage sur le fait qu'en cas de refus d'une offre de logement tenant compte de ses besoins et capacités, il risque de perdre le bénéfice de la décision de la commission de médiation en application de laquelle l'offre lui a été faite (article R 441-16-3 du CCH).

IV. Traitement des refus d'attribution :

Le bailleur signalera dans le SNE (dans le module « gestion des événements ») les refus par les attributaires afin que l'Etat / le réservataire puisse en être informé et qu'il en soit tenu compte dans le calcul de l'atteinte des objectifs

4.4. Actualisation des taux

Les taux calculés en 2022 ou 2023 pour assurer l'adaptation des conventions de réservation existantes seront susceptibles d'être ajustés annuellement ou régulièrement, selon l'évolution du patrimoine du bailleur social (livraison de nouveaux programmes, démolitions, ventes) et en tenant compte de la caducité des droits de réservation.

4.5. Comment se réalisent les premières attributions pour les programmes neufs ?

Le décret 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 permet de trouver une issue satisfaisante aux cas de certains réservataires qui peuvent être amenés à acquérir des droits pour un tour à l'occasion du financement des programmes neufs.

Au-delà de la première attribution, les réservations relèvent du droit commun de la gestion en flux.

5. L'Etat en tant que réservataire

La part des logements réservés par le préfet de département dans le cadre de la convention de réservation mentionnée à l'article R. 441-5 représente 30 % au plus du flux annuel total de logements de chaque organisme bailleur, dont au plus 5 % au bénéfice des agents civils et militaires de l'Etat.

Les objectifs inscrits dans la convention de réservation sont de reloger les publics prioritaires dans un souci de mixité sociale et d'équilibre des territoires. La part du flux annuel total de logements réservés par le Préfet est uniforme dans chacune des communes du département. Toutefois, le taux de 30 % ne doit pas être inférieur sur le patrimoine d'un bailleur situé hors des quartiers prioritaires de la ville.

6. Le suivi de la mise en œuvre de la mesure

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 conventions intercommunales du logement (CIL).

La mise en conformité des conventions de réservation au plus tard en 2023

Préalablement à la mise en conformité des conventions de réservation, chaque bailleur social transmet à l'ensemble des réservataires l'ensemble des données relatives à la localisation, au nombre et à la typologie des logements sociaux réservés en l'état des conventions conclues, réservataire par réservataire, pour l'ensemble de son patrimoine locatif social dans le département.

Cette information doit permettre à chaque réservataire de disposer d'un état de la situation de ses réservations, comme de celles de l'ensemble des réservataires, en vue des discussions bilatérales avec les bailleurs sociaux pour la conclusion des conventions de réservation. La transmission de cette information partagée doit intervenir le plus en amont possible par rapport à la date butoir de mise en conformité des conventions de réservation qui est aujourd'hui fixée au 24 novembre 2023.

Les discussions entre les bailleurs sociaux et les réservataires s'engagent ensuite sur cette base afin de permettre la mise en conformité des conventions de réservation.

Chaque convention de réservation quel que soit le réservataire, doit être transmise sans délai par le bailleur social au préfet de département, ainsi que, sur le territoire des EPCI de la réforme des attributions (ceux tenus de se doter d'un PLH ou ayant la compétence habitat et au moins un QPV, de la ville de Paris, des EPT de la MGP), au président de l'EPCI, de l'EPT, de la métropole de Lyon et au maire de Paris.

Le suivi de la gestion en flux au cours du temps

Chaque année, avant le 28 février, le bailleur social adresse aux réservataires un bilan annuel des logements proposés, ainsi que des logements attribués au cours de l'année précédente, par réservataire et par typologie de logement, type de financement, localisation hors et en quartier politique de la ville, commune et période de construction.

Ce bilan comporte un bilan des attributions réalisées au titre des relogements soustraits au calcul du flux. Sur le territoire des EPCI de la réforme des attributions, ces informations sont transmises au président de l'EPCI, de l'EPT, de la métropole de Lyon et au maire de Paris avant le 31 mars.

Chaque année, avant le 28 février, les réservataires sont également informés du nombre prévisionnel de logements soustraits du calcul du flux de l'année en cours, de leur affectation prévisionnelle par catégorie d'opération.

Qui doit communiquer ces informations : les bailleurs sociaux, l'Etat ?

Les bailleurs sociaux communiquent ces données.

Il s'agit de déterminer un volume prévisionnel qu'il convient d'objectiver et de documenter :

- pour les ventes, il s'agit d'identifier les logements qui seront mis en vente dans l'année, puis de faire le bilan du nombre de ménages qui ont été relogés.
- il en est de même s'agissant des mutations dans le parc social.

- pour les relogements au titre des opérations ANRU, il s'agit d'identifier les opérations concernées par un relogement (ex : démolition de la résidence X prévue dans le cadre de l'opération Y) avec le nombre de ménages concernés en fonction des données issues des enquêtes sociales et le calendrier, puis de faire le bilan des relogements.

- pour les relogements au titre des opérations ORCOD ou en cas d'arrêtés de police portant sur les bâtiments insalubres avec interdiction d'habiter, il s'agira également d'identifier, sur la base des enquêtes sociales, les ménages à reloger et de dresser le bilan des ménages relogés.

Le bailleur social doit-il communiquer ces bilans à d'autres instances ?

Un bilan annuel des attributions doit dorénavant être présenté devant chaque commission d'attribution des logements. Il est également souhaitable qu'un bilan soit examiné chaque année par le conseil d'administration de chaque bailleur.

Quelles sont les conséquences en cas de surestimation des logements à soustraire du flux ?

En cas de prévision manifestement surévaluée de logements à soustraire au calcul du flux, le bailleur social sera invité à redistribuer du flux aux réservataires en cours d'exercice annuel ou à soustraire l'année suivante les logements surnuméraires sur son propre contingent (logements non réservés).

Il est par ailleurs dans les prérogatives de la CIL, sur proposition du président de l'EPCI, de procéder à une évaluation de l'évolution pluriannuelle des flux de réservation.

En dehors des cas prévus par le décret, existe-t-il d'autres situations qui pourraient nécessiter une allocation particulière des droits de réservation ?

Le décret n'a pas prévu le cas d'un événement qui nécessiterait en nombre des relogements d'urgence qui n'ont pas été anticipés en début d'exercice. Cette situation relève de la gestion de crise et sera analysée par les acteurs locaux en fonction des situations. Afin de faciliter la gestion de ces situations d'urgence (crises ponctuelles et territorialisées, sociales, liées à des catastrophes naturelles ou industrielles, femmes victimes de violence...) il pourra être décidé sous le contrôle de l'Etat de ne pas affecter ces relogements à un contingent, ce qui revient à les soustraire du flux.

Quelles sont les sanctions encourues en cas de non-respect de l'obligation de conclure une convention de réservation à l'échéance du 24 novembre 2023 ?

A défaut de transmission des conventions devant être mises en conformité au 24 novembre 2023, le préfet peut décider d'ajouter les logements réservés en stock dans le cadre de la convention existante au flux annuel de logements réservés par le préfet jusqu'à conclusion d'une convention conforme.

Cette disposition résulte du décret modifiant le décret sur la gestion en flux et la cotation de la demande. Dans sa version initiale, le décret du 20 février prévoyait la reprise automatique des droits par le préfet, qui se trouvait alors en situation de compétence liée, à défaut de transmission au préfet d'une nouvelle convention de réservation ou d'une convention de réservation conforme, à l'échéance prévue par la loi ELAN pour la conversion en flux. Les logements réservés en stock s'ajoutaient au flux annuel de logements réservés par ce préfet jusqu'à conclusion par les parties d'une convention conforme.

Sur les territoires de la réforme des attributions, le président de l'EPCI reçoit également communication des nouvelles conventions de réservations signées.

Quels sont les effets sur la convention de réservation d'un non respect des engagements inscrits dans la convention de réservation ?

Si le bailleur ne respecte pas ses engagements prévus dans la convention avec le préfet, celui-ci a la possibilité de résilier la convention après une mise en demeure restée sans suite pendant deux mois.

En quoi est-ce important que le préfet soit le premier à signer les conventions de réservation ?

Tout d'abord, rappelons que la destination du contingent préfectoral est de loger les personnes les plus fragiles au sens de l'article L. 441-1 du CCH, au premier rang desquels les DALO. Ensuite, il ne s'agit pas tant de faire en sorte que le préfet signe en premier les conventions de réservation que de permettre à l'ensemble des réservataires et bailleurs sociaux d'être prêts concomitamment pour signer les conventions de réservation. Le décret sur la gestion en flux précise ainsi que : « *toutes dispositions doivent être prises pour que les conventions avec les autres réservataires soient conclues concomitamment* ».

Le préfet peut-il imposer une convention en flux à un bailleur social avec qui la négociation n'a pas abouti favorablement et qui refuse de signer ?

Oui, il est prévu qu'en cas de refus de signature, le préfet peut fixer par arrêté les modalités d'application des réservations (R.441-5-2 IV). Cette solution de dernier recours ne peut intervenir qu'après que le préfet ait constaté l'échec des discussions avec le bailleur social.

Il en est de même en cas de résiliation de la convention de réservation par le préfet.

Quel est le rôle de l'Etat dans l'élaboration des conventions de réservation des autres réservataires ?

La convention de réservation entre un bailleur social et un autre réservataire est un acte bilatéral dont l'Etat est un tiers.

Il pourra veiller à la bonne mobilisation de tous les acteurs et le cas échéant et si nécessaire jouer un rôle de facilitateur et de médiateur en cas de difficultés entre les parties pour parvenir à la signature d'une convention. En aucun cas, il ne pourra se substituer aux parties, ni fixer par arrêté les modalités d'exercice des droits de réservation.

Comment gérer les conventions pour lesquelles le bailleur ne fournit pas les chiffres concernant son parc locatif et les livraisons à venir ?

Il s'agit d'une obligation du bailleur social qui encourt des sanctions proposées par l'ANCOLS au ministre du logement, au même titre que la méconnaissance des règles d'attribution, prévues à l'article L. 342-14 du CCH.