



Cette fiche fera l'objet de mises à jour régulières au gré des travaux en cours dans la région, pilotés par l'USH et la DREAL.

I – Cadre général

La gestion en flux devient désormais le seul mode de gestion des logements sociaux des réservataires. Ce système a été institué par la loi ELAN en vue d'optimiser les attributions des logements disponibles, faciliter la mobilité résidentielle et favoriser la mixité sociale. Des nouveautés ont été instituées par la loi 3DS, concernant principalement la mixité sociale.

Références législatives et réglementaires :

- article 114 – II – 5° de la loi ELAN, codifié à l'article L.441-1 du CCH
- articles R.441-5 du CCH

Les objectifs de la gestion en flux (vus par le législateur) :

Il s'agit :

- D'optimiser la gestion du parc social en visant un meilleur rapprochement entre l'offre et la demande ;
- De réduire la segmentation dans la gestion du parc en passant d'une approche par programme à une approche par réservataire ;
- De mieux répondre aux aspirations en matière de mobilité résidentielle, notamment en ce qui concerne les mutations internes ;
- De satisfaire les exigences de mixité sociale dans les quartiers et favoriser l'accès des ménages les plus défavorisés au parc social ;
- De permettre aux demandeurs exerçant une activité professionnelle qui ne peut être assurée en télétravail dans un secteur essentiel pour la continuité de la vie de la Nation d'accéder à un logement social.

Délais de mise en œuvre :

Depuis l'entrée en vigueur de la loi ELAN (24 novembre 2018), les nouvelles réservations ne peuvent porter que sur un flux de logements.

Les conventions en vigueur à cette date qui ne portent pas exclusivement sur une gestion en flux de logements, doivent être mises en conformité avec la loi avant le 24 novembre 2021.

II – Dispositif

Qui sont les réservataires :

Les acteurs pouvant contracter des droits de réservation (= choix des candidats pour l'attribution d'un logement) auprès des organismes HLM en contrepartie d'un apport de terrain,

d'un financement ou d'une garantie financière. Il s'agit de l'État (= contingent préfectoral), des collectivités, d'Action Logement et des organismes à caractère désintéressé.

Deux modalités de gestion de ces réservations étaient possibles jusqu'à présent :

- en stock, sur des logements physiquement identifiés ;
- sur un flux annuel de logements portant sur un ou plusieurs programmes ou sur l'ensemble du patrimoine de logements locatifs du bailleur (exemple : XX % des attributions du bailleur social Y).

Modalités de rédaction des conventions :

Une seule convention de réservation devra être signée par organisme bailleur et par réservataire, à l'échelle du département.

En cas de nécessité dûment justifiée par le réservataire au regard des contraintes particulières relatives à certains demandeurs de logement social, la convention peut prévoir une territorialisation des flux à une échelle infra-départementale, sans qu'un programme précis puisse être identifié.

Les réservations portent sur un flux annuel de logements exprimé en pourcentage sur le patrimoine locatif social du bailleur, à l'exception de celles faites au profit des services relevant de la défense nationale ou de la sécurité intérieure qui portent sur des logements identifiés dans des programmes.

Ne sont pas pris en compte, dans le calcul du flux annuel, les logements nécessaires dans l'année :

- aux mutations de locataires du parc social de l'organisme bailleur ;
- au relogement dans le cadre d'opérations ANRU, ORCOD (Opération de requalification des copropriétés dégradées) et LHI (lutte contre l'habitat indigne, logements faisant l'objet d'une interdiction d'habiter) ;
- ou dans le cadre d'une opération de vente.

Cas des logements réservés de l'État :

Les logements réservés de l'État représentent 30 % au plus du flux annuel total de logements de chaque organisme. Par ailleurs, les principes suivants devront être respectés :

→ 30 % des attributions comptabilisées sur le contingent préfectoral devront être faites par commune ;

→ 30 % des attributions comptabilisées sur le contingent préfectoral devront être faites en dehors des quartiers prioritaires de la ville.

Le préfet peut toutefois déroger à ces 2 principes pour adapter le taux selon le contexte territorial, tout en respectant le taux de 30 % sur le département. Pour la région Pays de la Loire, les réflexions sont en cours concernant cette adaptation.

Cas des logements réservés des communes et des EPCI :

Lorsque le bénéficiaire des réservations de logements sociaux est une commune ou un EPCI, il conclut une convention portant sur le patrimoine du bailleur situé sur son territoire, sauf si ce réservataire dispose de réservations sur un autre territoire.

La part des logements dans le cadre de la convention en contrepartie de l'octroi de la garantie financière des emprunts ne peut représenter globalement plus de 20 % du flux annuel sur leur territoire.

Cas des logements d'Action Logement :

Les modalités d'organisation avec Action Logement feront l'objet d'échanges avec les acteurs concernés, dans le cadre du déploiement de l'outil AL'in¹.

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

III – Mise en œuvre

1 – Les préalables à la mise en place de la gestion en flux :

- Nécessité de disposer d'une vision globale sur les droits de réservation de chacun : exercice difficile dans de nombreux territoires où la répartition par contingent des anciens logements a jusqu'alors été peu suivie, les conventions de réservation peu centralisées ou non formalisées ;
- Nécessité que les démarches de conclusion des nouvelles conventions de réservation soient lancées simultanément entre tous les bailleurs et les réservataires ;
- Nécessité d'une concertation locale pour :
 - Veiller à la prise en compte des besoins et de la demande dans sa diversité ;
 - Assurer une articulation avec les orientations des politiques locales d'attributions ;
 - Aboutir à des principes partagés sur les territoires pour guider les négociations bilatérales par exemple pour le calcul des contingents, la qualification des logements réservés, etc, ;
- Nécessité de retenir un mode de calcul pour transformer le stock en flux :
 - Un flux correspondant strictement à la part initiale de logements réservés
 - Un flux correspondant à la part initiale de logements réservés pondérée par la rotation de chaque contingent
 - Un flux déterminé par la transformation des droits existants en un volume de droits uniques d'attributions
 - Un flux négocié entre le bailleur et le réservataire en fonction des besoins et des contreparties
- Nécessité de définir les modalités de désignation du réservataire au moment de l'attribution du logement (= réservataire d'imputation).

2 – Les travaux en cours dans la région

Ce qui a été fait :

Un pré-diagnostic a été fait par l'USH sur les droits de réservation de chacun, à partir des données des fichiers de la demande locative sociale (FDLS) et du répertoire du parc de logement social (RPLS).

→ Il ressort de ce premier état des lieux que les données disponibles sont très largement incomplètes et ne sont pas exploitables en l'état.

1 AL'IN est une application développée par Action Logement à destination des salariés, qui permet de saisir en ligne la demande de logement social, et de consulter et postuler à des offres de logements adaptées.

Les suites :

- Diagnostic
 - Les bailleurs vont devoir réaliser un diagnostic précis de toutes les conventions de réservations existantes et des droits de réservation qui en découlent ;
 - Le diagnostic sera alors partagé à tous les réservataires avant d'impulser la démarche transversale de révision de toutes les conventions de réservation (ou de conclusion de conventions pour les collectivités qui avaient des droits informels) ;
- Réservataire d'imputation
 - Des règles doivent être définies en amont de la mise en place de la gestion en flux, pour savoir sur quel réservataire doit être imputée l'attribution au moment du passage en commission d'attribution ;
 - La question de la mise en place de ces règles se pose notamment pour le contingent préfectoral, dans le cadre d'une gestion déléguée au bailleur (ce qui est la majorité des cas dans la région) ;
- Lancement de la phase de conclusion des nouvelles conventions
 - Le principe d'une impulsion conjointe DDSC / USH a été retenu entre les partenaires, pour que les bailleurs sociaux et chaque réservataire suivent le même calendrier de conclusion des conventions de réservations. Cette impulsion sera donnée fin 2020 à début 2021.

3 – Les délais de mise en œuvre

L'article 78 de la loi 3DS reporte au 24 novembre 2023 la date butoir pour la conversion en flux de toutes les conventions de réservation conclues en stock avant la loi ELAN.

Article L.441-1 du CCH

... Le décret mentionné au premier alinéa fixe les conditions dans lesquelles le maire de la commune d'implantation des logements est consulté sur les principes régissant ces attributions et sur le résultat de leur application.

Ce décret détermine également les limites et conditions dans lesquelles les organismes d'habitations à loyer modéré peuvent, en contrepartie d'un apport de terrain, d'un financement ou d'une garantie financière, contracter des obligations de réservation d'un flux annuel de logements mentionnés au premier alinéa, lors d'une mise en location initiale ou ultérieure, à l'exception des logements réservés par des services relevant de la défense nationale ou de la sécurité intérieure qui sont identifiés précisément. Lorsque ces conventions de réservation ne respectent pas les limites prévues au présent alinéa, elles sont nulles de plein droit. Au moins un quart des attributions annuelles de logements réservés par une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales est destiné aux personnes bénéficiant d'une décision favorable mentionnée à l'article L. 441-2-3 ou, à défaut, aux personnes prioritaires en application du présent article. En cas de manquement à cette obligation, le représentant de l'Etat dans le département procède à l'attribution aux publics concernés d'un nombre de logements équivalent au nombre de logements restant à attribuer. Ces attributions s'imputent sur les logements réservés par la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales concerné.

Article R.441-5

... 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.

Il ne peut être conclu qu'une seule convention de réservation par organisme bailleur et par réservataire à l'échelle d'un département. Sous réserve des dispositions de l'article R. 441-5-3, cette convention porte sur l'ensemble du patrimoine locatif social de l'organisme bailleur dans ce département.

Les réservations prévues par la convention portent sur un flux annuel de logements exprimé en pourcentage du patrimoine locatif social de l'organisme bailleur, à l'exception de celles faites au profit des services relevant de la défense nationale ou de la sécurité intérieure qui portent sur des logements identifiés dans des programmes.

Pour le calcul du flux annuel mentionné à l'alinéa précédent, ne sont pas pris en compte les logements nécessaires, pour une année donnée, aux mutations de locataires au sein du parc social de l'organisme bailleur et aux relogements de personnes dans le cadre d'une opération de rénovation urbaine et ou de renouvellement urbain au sens de la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, d'une opération de requalification de copropriétés dégradées mentionnée aux articles L. 741-1 et L. 741-2 ou en application des articles L. 521-3-1 à L. 521-3-3 ou dans le cadre d'une opération de vente de logements locatifs sociaux dans les conditions des articles L. 443-7 et suivants. Les réservataires sont informés avant le 28 février de chaque année du nombre prévisionnel de logements ainsi 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.

En cas de nécessité dûment justifiée par le réservataire au regard des contraintes particulières relatives à certains demandeurs de logement social, la convention de réservation peut prévoir une territorialisation des flux à une échelle infra-départementale sans qu'un programme puisse être identifié.

Les réservations s'exercent dès la première mise en location des logements et au fur et à mesure qu'ils se libèrent.

Le réservataire peut confier au bailleur le soin de proposer des candidats pour son compte à la commission d'attribution. A défaut, la convention précise les modalités et délai selon lesquels le réservataire propose des candidats à l'organisme bailleur.

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.

Les termes de la convention de réservation permettent aux réservataires concernés d'atteindre l'objectif légal d'attribution en faveur des personnes mentionnées aux troisième à dix-huitième alinéas de l'article L. 441-1.

Sur les territoires mentionnés au vingt-troisième alinéa de l'article L. 441-1, la convention de réservation précise les modalités de mise en œuvre des attributions, dont les flux annuels de logements exprimés en pourcentage, de façon compatible avec les orientations définies en la matière dans le cadre de la conférence intercommunale du logement ou, pour la Ville de Paris, de la conférence du logement, et les engagements souscrits dans le cadre de la convention intercommunale d'attribution ou, pour la Ville de Paris, de la convention d'attribution.

Le cas échéant, la convention de réservation est actualisée annuellement pour adapter le calcul des réservations mises à disposition du réservataire sur le territoire concerné, en fonction des mises en service de programmes intervenues l'année précédente et de l'échéance des droits de réservation.