

ATTRIBUTIONS

de logements sociaux, droits de réservations & gestion en flux

Réponses aux questions que se posent
LES MAIRES ET ÉLUS INTERCOMMUNAUX

SEPTEMBRE 2023





Sommaire

P. 5 Les élus : acteurs majeurs des politiques d'attributions

P. 6 **VOLET 1 •**
Le fonctionnement des attributions de logements sociaux

P. 8 **VOLET 2 •** La gestion en flux : quels résultats attendus et quels changements ?




P. 10 **VOLET 3 •** La gestion en flux : principales étapes et rôle des élus





Les élus : acteurs majeurs des politiques d'attribution

La loi ALUR de 2014 a engagé une importante réforme de la gestion de la demande de logement social et des attributions qui vise de grands objectifs :

-  Améliorer l'information apportée aux demandeurs,
-  Assurer un traitement plus transparent et équitable de la demande,
-  Faciliter l'accès au logement social, en particulier des ménages les plus fragiles,
-  Veiller aux équilibres et à la mixité sociale, dans les résidences et les territoires.

Depuis plus de 8 ans, au fil des lois successives, cette réforme s'est traduite par de nombreuses mesures à mettre en place dans le domaine des attributions. L'objectif de ce document est d'apporter aux élus locaux les clés de compréhension des dispositifs et en particulier de la gestion en flux des réservations dont l'échéance de mise en œuvre a été fixée par la loi à novembre 2023.

Les élus ont une place essentielle dans les politiques d'attribution de logements sociaux :

- Ils veillent à la qualité de vie et au bien vivre ensemble des habitants de leur commune et connaissent finement les équilibres d'occupation ;
- Ils ont une connaissance précise des besoins et de la demande qui s'expriment localement et contribuent à définir des politiques d'attribution à l'échelon intercommunal ;
- Ils définissent des politiques de l'habitat permettant de développer et rénover l'offre de logements sociaux sur leur territoire ;
- En contrepartie du soutien qu'elles apportent au logement social, les collectivités sont « réservataires » de logements sociaux, ce qui signifie que, pour une partie des logements, elles peuvent proposer des candidats présentés en commission d'attribution ;
- Au sein des commissions d'attribution, le maire dispose également d'une voix prépondérante pour les attributions réalisées dans sa commune.

Volet 1 • Le fonctionnement des attributions de logements sociaux

Un système qui repose sur des droits de réservation

Les organismes Hlm peuvent contracter des engagements de réservation lors de la mise en location des logements. Ceux-ci sont conclus en contrepartie de financements ou de garanties d'emprunt accordés lors d'opérations de construction ou réhabilitation. Le réservataire dispose d'un droit de proposition de candidats à la commission d'attribution des logements dans les conditions fixées par la convention de réservation.

Les principaux réservataires

L'Etat (ou « contingent préfectoral »)

Contingent dédié aux ménages prioritaires. Il représente au plus 30% des logements, dont 5% au plus à destination des fonctionnaires d'Etat.

Les collectivités territoriales (communes, intercommunalités, départements...)

Droit de réservation maximum de 20% des logements en contrepartie des garanties d'emprunt souscrits par les organismes auprès de la Caisse des Dépôts. Elles peuvent contracter des réservations complémentaires en contrepartie d'un financement ou de l'apport d'un terrain.

Action Logement

Contracte des réservations en contrepartie de financements (prêts ou subventions) afin de loger des salariés des entreprises cotisantes à la PEEC (participation des employeurs à l'effort de construction) ou éligibles aux services d'Action Logement.

CONSTRUCTION ET RÉHABILITATION

Financements
Garantie d'emprunt
Apport de foncier

▼
Réservations
de logements

▼
Proposition
de candidats

▼
CALEOL

Commission d'attributions des logements et d'examen d'occupation des logements (CALEOL)

Maires et présidents ou présidentes d'intercommunalités en sont membres de droit. Le maire dispose d'une voix prépondérante.

Des orientations d'attribution définies dans le cadre de la Conférence Intercommunale du Logement (CIL) et spécifiées dans la Convention Intercommunale d'Attributions (CIA).

Le nombre d'attributions réalisé chaque année dépend :



du parc neuf avec les nouvelles opérations livrées



du parc existant et de la mobilité au sein du parc social

A l'échelle nationale, on constate une baisse du rythme de production et une baisse de la rotation. Dans ce contexte, le volume d'attributions réalisées chaque année diminue alors que la demande ne cesse de croître (2,4 millions de demandes enregistrées à fin 2022 contre 1,8 million en 2015).

Jusqu'à présent, ces réservations s'appliquaient le plus souvent sur des logements identifiés physiquement. C'est la notion de « réservation en stock ». La réglementation a changé avec la loi Elan puis la loi 3DS.

A partir de novembre 2023, les réservataires se verront proposer chaque année, par les organismes Hlm, un volume de logements à attribuer correspondant à une fraction des logements libérés chaque année sur le patrimoine de l'organisme (notion de « réservation en flux »).

Deux modalités de gestion possibles entre le bailleur et le réservataire

Pour gérer les attributions, le bailleur et le réservataire peuvent choisir :

- Soit une **gestion en directe** par le réservataire : c'est au réservataire qu'il revient de désigner les candidats à l'attribution en amont de la CALEOL ;
- Soit en **gestion déléguée au bailleur** : c'est le bailleur qui procède, pour le compte du réservataire, à la désignation des candidats.

La gestion en flux n'entraîne pas d'évolution du mode de gestion : le réservataire peut toujours faire le choix d'une gestion en direct ou bien privilégier, en accord avec le bailleur, une gestion déléguée.

Gestion en stock

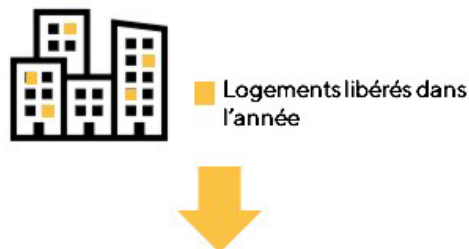
Système de réservation en stock



Le logement se libère

L'organisme informe le réservataire concerné qui propose ses candidats.

Gestion en flux



Le logement se libère :

- L'organisme oriente le logement vers un réservataire pouvant proposer des candidats.
- L'organisme établit un bilan et un suivi pour s'assurer que l'affectation respecte les engagements pris avec les réservataires.

Volet 2 • La gestion en flux : quels résultats attendus et quels changements ?

POURQUOI PASSER À LA GESTION EN FLUX ?

Le passage à la gestion en flux est une pierre à l'édifice de la réforme de la gestion de la demande et des attributions de logements sociaux. Avec la gestion en stock, la satisfaction de la demande était contrainte par des contingents de réservations figés, tributaires de l'historique des programmes.

LES PRINCIPAUX EFFETS ATTENDUS DE LA GÉNÉRALISATION DE LA GESTION EN FLUX



Améliorer la satisfaction de la demande par une plus grande fluidité et une approche moins cloisonnée. Et donc mieux répondre aux besoins des réservataires

Accompagner la mise en œuvre des objectifs d'attribution définis dans le cadre des Conférences Intercommunales du Logement (CIL)



Apporter une meilleure réponse à certains besoins, aujourd'hui plus complexe à satisfaire du fait d'une approche par filière (mutations, relogements ANRU...)

Proposer un cadre de négociation renouvelé et régulier entre l'organisme et ses réservataires



Qu'est ce qui change ? Qu'est ce qui ne change pas ?

La gestion en flux des réservations concerne tout le parc locatif social hors logements spécifiques* et quelques réservataires particuliers : **services de la Défense nationale et de la sécurité intérieure, établissements publics de santé.**

La gestion en flux ne remet pas en cause le principe des droits de réservations de logements sociaux.

Les changements concernent des points de fonctionnement sur lesquels bailleurs et réservataires doivent s'accorder.

Ce qui ne change pas	Ce qui change
<p>Les réservataires bénéficient de droits de désignation en contrepartie des aides apportées au logement social.</p> <p>Les droits de désignations d'une collectivité sont toujours localisés sur son territoire.</p> <p>Les désignations de candidats peuvent être gérées directement par le réservataire ou déléguées au bailleur.</p> <p>La commission d'attribution des logements (CALEOL) reste l'instance souveraine pour attribuer les logements.</p>	<p>Sans tenir compte des contingents de réservation, le bailleur oriente les logements vers les réservataires dans le respect des engagements pris dans les nouvelles conventions de gestion en flux.</p> <p>Les logements mobilisés pour les mutations internes des bailleurs et les relogements (opérations ANRU, requalification des copropriétés dégradées, de lutte contre l'habitat indigne) ne sont pas pris en compte dans le calcul des flux de réservations. Cette disposition qui favorise les parcours résidentiels et facilite les opérations urbaines répond à des enjeux partagés par de nombreux élus.</p>

Les programmes de logements neufs : une opportunité pour travailler entre bailleur et réservataires sur les premières attributions

Pour la livraison des programmes neufs, le mode opératoire pour les premières attributions de change pas. La gestion en flux donne même l'opportunité de poursuivre et renforcer des pratiques qui fonctionnaient, telles que les réunions de premières attributions réunissant le bailleur, la commune et l'ensemble des réservataires. Ces fonctionnements peuvent perdurer avec la gestion en flux et présentent plusieurs intérêts :

- Ils assurent un cadre de dialogue entre le bailleur, la commune et l'ensemble des réservataires.

- Ils permettent de conduire collectivement à la satisfaction des publics prioritaires et à l'équilibre d'occupation à la première attribution.
- Pour les territoires concernés par des opérations ANRU et des programmes de relogement, ce cadre permet d'identifier les logements pouvant répondre aux besoins et être mobilisés dans le cadre du relogement.

Volet 3 • La gestion en flux : principales étapes et rôle des élus

4 ÉTAPES INCONTOURNABLES

- 1 Réaliser un **état des lieux** des réservations, actualisé chaque année pour chaque réservataire
- 2 En fonction de cet état des lieux, définir le **pourcentage** du flux de logements orientés au réservataire
- 3 Etablir les **conventions** entre le bailleur et le réservataire
- 4 Réaliser chaque année le **bilan** des attributions et le **suivi** des engagements pris dans la convention

Les POINTS D'ARBITRAGE

Ces deux premières étapes sont l'occasion d'analyser la demande locale et de partager l'état des lieux des réservations. Les réservataires peuvent à cette occasion exprimer leurs attentes sur les logements répondant aux besoins des demandeurs. Cette étape permet aussi de pointer les enjeux d'accès au logement social : quels logements manquants pour répondre aux besoins ? quels besoins pour les mutations ? quelle offre nécessaire dans le cadre du relogement ?

Au-delà du pourcentage de réservation, c'est à cette occasion que le bailleur et le réservataire définissent les modalités concrètes de mise en œuvre de la convention.

Les indicateurs de suivi sont définis collectivement. De même que les modalités de révision de la convention et les actions à engager en fonction des résultats obtenus.

Le CONTENU DES CONVENTIONS DE RÉSERVATIONS

Les conventions précisent :

- les attentes exprimées par le réservataire et ses priorités d'attributions ;
- le pourcentage du flux de logements orientés au réservataire et les modalités de son décompte pour concourir aux priorités du réservataire ;
- les modalités de gestion (directe par le réservataire ou déléguée au bailleur) ;
- la réalisation d'un bilan annuel pour le suivi des engagements pris dans la convention et la durée de celle-ci. **Une durée minimale de 3 ans est recommandée.**

Focus sur les démarches intercommunales

Les intercommunalités¹, depuis la loi ALUR, sont cheffes de file de la gestion de la demande et des attributions de logements sociaux. Elles doivent définir des orientations d'attribution à l'échelle intercommunale.

Qu'elles soient réservataires de logement ou non, les intercommunalités peuvent être facilitatrices dans la mise en œuvre de la gestion en flux par plusieurs moyens :

- En aidant les communes dans la réalisation d'un état des lieux harmonisé à l'échelle intercommunale ;
- En appuyant les communes dans le dialogue avec les bailleurs ;
- En facilitant la prise en compte, dans les conventions de gestion en flux, des orientations intercommunales d'attribution ;
- En assurant le suivi des objectifs : les intercommunalités sont destinataires des bilans réalisés chaque année par les bailleurs.

Ces démarches peuvent se traduire par l'élaboration d'une convention de gestion en flux unique à l'échelle intercommunale : elle fixe un cadre commun tout en préservant les réservations propres à chaque commune.

1. Intercommunalités concernées par l'obligation de se doter d'un Programme Local de l'Habitat ou compétentes en matière d'habitat et disposant d'un quartier prioritaire de la politique de la ville.

Rédaction : direction des politiques urbaines et sociales de l'USH • Design : direction de la communication de l'USH •
Crédits photos : Frédéric Achdou • Septembre 2023

