

Charte départementale relative au passage en flux pour la gestion des réservations de logements sociaux

Version définitive

L'ensemble des partenaires impliqués dans la gestion des attributions de logements sociaux que sont l'État, les Établissements Publics de coopérations Intercommunales (EPCIs) de Haute-Savoie, les communes du département de la Haute-Savoie, le conseil départemental de Haute-Savoie, les membres de l'Union Sociale pour l'Habitat 74 et les bailleurs non adhérents à l'association départementale, Action Logement Services ;

Sur les travaux des groupes de travail partenariaux visant à mettre en œuvre la gestion en flux des réservations de logements sociaux ;

Vu l'Article L. 441-1 du Code de la Construction et de l'Habitation ;

Vu l'Article R. 441-5 à R. 441-5-4 du Code de la Construction et de l'Habitation ;

Vu la loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite loi ELAN) et notamment son article 114 qui rend obligatoire la gestion en flux annuel des contingents de réservation sur l'ensemble du parc social;

Vu 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 et notamment son article 78, qui reporte la date butoir pour la mise en conformité des conventions de réservation en flux au 23 novembre 2023 ;

Vu le décret n°2020-145 du 20 février 2020 relatif à la gestion en flux des réservations de logements locatifs sociaux qui détermine les conditions de mise en œuvre de la gestion en flux et fixe les modalités de calcul du flux annuel, prévoyant qu'une seule convention doit être conclue par organisme bailleur et réservataire à l'échelle d'un département (sauf lorsque le réservataire est une commune ou un EPCI, le périmètre de la convention portant alors sur le territoire concerné) et détermine les conditions dans lesquelles l'organisme bailleur transmet un bilan annuel des logements proposés et attribués aux réservataires ;

Vu 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 ;

Vu la circulaire du 21 décembre 2018 de présentation des dispositions immédiates de la loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) ;

Vu l'instruction du 28 mars 2022 relative à la mise en œuvre de la cotation de la demande de logement social et de la gestion en flux des réservations de logements social ;

Vu 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 CCH ;

Vu le Plan départemental d'actions pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) ;

Vu les conventions d'utilité sociale signées entre l'État et les bailleurs sociaux ;

Créent la présente charte et s'engagent à la respecter :

Préambule

La réforme des attributions s'inscrit dans un long processus d'évolution législative qui débute avec la loi ALUR de 2014 et se poursuit avec la loi Égalité et citoyenneté de 2017, la loi ELAN en 2018, et plus récemment avec la loi 3DS de 2022.

Dans le cadre du processus de réforme, la loi ELAN vient généraliser la gestion en flux des réservations de logements sociaux afin de faciliter l'articulation des politiques locales d'attribution. Cette gestion s'articule avec les dispositifs créés dans le cadre des Conférences Intercommunales du Logement (CIL) et devrait apporter une plus grande souplesse dans l'orientation des logements entre les réservataires. Le passage à la gestion en flux permettra ainsi une meilleure conciliation des priorités d'attributions locales et nationales avec les objectifs d'équilibre territorial de l'occupation du parc social.

En outre, la gestion en flux doit faciliter l'adéquation entre l'offre et les besoins, dans le respect des priorités de chaque réservataire. À ce titre, cette gestion permettra un meilleur traitement des mutations et un meilleur accompagnement des parcours résidentiels.

La présente charte vise à fournir un cadre multi-partenarial à la mise en œuvre de la gestion en flux des réservations à l'échelle de la Haute-Savoie, en partageant une vision commune développée au cours d'ateliers de travail ayant engagé l'ensemble des partenaires impliqués et permettant de répondre avec clairvoyance aux enjeux de la réforme. Cette charte répond également à un souhait partagé de transparence qui apparaît comme un préalable à une bonne coordination entre réservataires, concourant à rendre le meilleur service possible aux demandeurs.

Elle s'applique ainsi uniformément sur le territoire de la Haute-Savoie et chaque partenaire s'engage à la respecter. Les documents qui accompagnent cette charte pourront être utilisés pour l'élaboration des conventions bilatérales dont ils constituent un modèle. Cette charte repose sur l'engagement de tous. Chacun est responsable de la faire vivre et de la retranscrire dans les pratiques.

Cette charte s'accompagne de la mise en place d'instances auxquelles les partenaires participeront afin d'accompagner le passage à la gestion en flux. Ces instances pourront être l'occasion de modifier la charte, ce qui devra nécessairement faire l'objet d'une information élargie. Le cas échéant, les documents qui en dépendent seront également mis en conformité, ce qui conduira les partenaires à tenir compte de ces modifications.

I. Assiette des logements soumis au flux

I.1 Logements concernés par la gestion en flux

Sont concernés tous les logements du patrimoine locatif social de chaque bailleur social. Pour rappel, ce patrimoine est composé :

- des logements conventionnés, ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement (APL) et logements sociaux relevant des dispositions relatives aux attributions de LLS,
- des logements 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...),
- des logements déconventionnés mais tombant dans le champ de l'application de l'article L. 411-6 du CCH.
- des logements 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.

Les structures collectives (logements foyers, résidence universitaires, résidences sociales, RHVS...) et logements intermédiaires ne sont pas concernés, étant donné qu'elles ne relèvent pas des dispositions du CCH relatives aux attributions.

I.2 Logements exclus du flux

Comme le prévoit le Décret du 20 février 2020, relatif à la gestion en flux, une partie des logements est exclue du flux et continue, de fait, de faire l'objet d'une gestion en stock :

Exclusions du Flux prévues réglementairement :

- réservations au profit des services relevant de la Défense Nationale
- réservations au profit des services relevant de la Sécurité Intérieure
- logements réservés par les établissements publics de santé, sous réserve de l'existence de conventions spécifiques
- logements mis en vente, sous réserve qu'ils soient inclus dans le plan de vente du bailleur
- logements voués à la démolition.

Exclusions du flux définies par les réservataires de Haute-Savoie :

- PLAI Adaptés
- LLS à destination des Gens Du Voyage

I.3 Logements soustraits du flux

La loi prévoit de soustraire de l'assiette du flux les logements nécessaires aux mutations de locataires du parc social. Afin que la réponse aux besoins en mutation reste une préoccupation partagée entre les réservataires, seule une partie de ces logements nécessaires aux mutations internes sera soustraite du flux. Le volume est fixé annuellement pour l'ensemble des bailleurs. Localement, il est convenu qu'il soit inférieur aux objectifs définis dans les CUS des organismes et dans le cadre des CIL.

En accord avec ces principes, il est ainsi établi que 10% des libérations annuelles seront soustraites du flux pour mutations. Ce pourcentage pourra être réexaminé à l'occasion du comité technique départemental de la charte.

Les logements ayant fait l'objet d'un échange entre deux locataires dans l'année, dans le cadre de la bourse d'échange, sont également exclus du flux et comptabilisés dans ces 10%. Cela correspond à un volume d'environ 80 logements concernés par an, qui seront décomptés au fil des passages en CALEOL. Ces logements sont donc considérés comme des mutations hors flux.

Les éventuels logements nécessaires pour reloger les ménages dans le cadre d'une Opération de Requalification des Copropriétés Dégradées (ORCOD) ou dans le cadre d'une interdiction d'habiter des bâtiments insalubres sont également soustraits du flux.

Dispositions particulières :

Les logements neufs nécessaires au relogement des ménages concernés par le NPNRU sont de fait hors du flux, puisque la 1^{ère} mise en location reste gérée en stock.

Afin de poursuivre la dynamique de relogement inter-bailleurs et inter-réservataires, les contributions respectives des réservataires en matière de relogement de ces publics demeurent celles prévues par les chartes de relogement NPNRU. Toute dérogation sera sollicitée auprès du réservataire concerné.

Les logements déjà en service venant contribuer au relogement NPNRU seront mobilisés sur le flux annuel de logements afin que soient comptabilisées les contributions au relogement des réservataires dans le cadre du renouvellement urbain.

Les LLS mis à disposition d'associations (locations/sous-locations) reviennent dans le flux dès lors que l'association les libère. Cela concerne notamment les logements d'insertion.

I.4 Cas particulier des logements neufs

Tel que l'indique le Décret, le fonctionnement pour les logements neufs reste en stock pour la première mise en location. L'année suivante, ils sont intégrés au volume global de l'assiette du flux.

Les pratiques partenariales actuelles des bailleurs sociaux sont à conserver pour la répartition de ces logements entre réservataires en amont de la 1^{ère} livraison (OREL, réunions de répartition).

I.5. Gestion de l'urgence

Certaines crises ponctuelles et territorialisées peuvent nécessiter de reloger en urgence des ménages et de mobiliser le parc social. Une solution locale devra être trouvée et il pourra être décidé de façon partenariale, sous le contrôle du Préfet, de l'affectation de ces logements à un ou des réservataire(s).

II. Transformation du stock en flux

L'objectif est de traiter de façon équitable les réservataires et de ne pas générer de sur réservation des logements. La méthode retenue se décline en deux étapes :

Étape 1 :

Pour la transformation du stock en flux, il est acté de partir d'une photographie du stock actuel (hormis pour l'État, dont la réservation est réglementairement fixée à 30 %) qui tiendra compte des conventions en cours de validité et du volume de réservation actuel de chaque réservataire.

Cette photographie de départ sera convertie en un taux annuel du flux des logements exprimé en pourcentage par bailleur sur le périmètre de chaque réservataire.

Chaque réservataire sera informé du calcul de l'assiette et du taux de réservation qui lui est imparti. Chaque année, l'assiette du flux sera mise à jour au regard des conventions de réservation parvenues à échéance et des nouvelles conventions signées dans le cadre de programmes neufs en année N-1. Un bilan annuel permettra de suivre cette répartition et de prévoir la répartition de l'année N.

Étape 2 :

Pour les réservataires titulaires de conventions en cours de validité prévoyant des réservations en droits uniques non consommées, un accord avec chaque bailleur pour déterminer le volume et les modalités de consommation de ces droits devra être négocié.

La consommation de ces droits uniques sera réalisée sur la part du flux de la réservation bailleur.

III. Modalités de gestion des réservations

L'objectif poursuivi par l'ensemble des partenaires est à la fois de permettre un fonctionnement équitable entre réservataires mais aussi d'optimiser le rapprochement offre/demande, dans un souci d'efficacité et de réduction des délais de remise en location.

Sont ainsi établis les principes suivants :

III.1 Répartition des logements

Le bailleur s'efforcera de traiter l'ensemble des réservataires de manière équitable en répartissant les logements entre eux.

Selon le réservataire et son périmètre d'intervention, la répartition des propositions se fera à l'échelle communale, intercommunale ou départementale.

Le patrimoine libéré sera réparti équitablement entre les réservataires, y compris le patrimoine considéré comme moins attractif. Le bailleur orientera un flux de logements variés (typologie, financements, patrimoine récent et moins récent, zone tendue et moins tendue, patrimoine attractif et moins attractif,..) en tenant compte des spécificités des réservataires (périmètre d'intervention, caractéristiques des réservations). La répartition sera dépendante de l'offre libérée dans l'année.

Dans les secteurs où le bailleur constate des difficultés récurrentes à trouver des candidats lors des libérations de logements, un lien pourra être effectué avec les travaux locaux des CIL.

Concernant les droits uniques négociés avant le passage en flux qui sont fléchés par zone, les bailleurs doivent satisfaire ces demandes selon les modalités définies dans les conventions existantes.

III.2 Gestion directe

Les partenaires ont défini collectivement des bonnes pratiques permettant d'améliorer le fonctionnement de la gestion des logements.

Pour toutes les libérations de logement, les transmissions entre bailleurs et réservataires seront effectuées par voie électronique. Les bailleurs devront s'engager à utiliser ce mode de communication. Pour optimiser le fonctionnement, les réservataires transmettront une adresse générique aux bailleurs sociaux.

Les délais introduits ci-après courent à partir de la date de réception de la transmission. Ces délais ne concernent pas les logements neufs pour lesquels la pratique a été rappelée dans le point I.4.

Le délai de désignation des candidats est encadré par la loi art. 86 loi n°2015-990 du 6 août 2015. Dans le cadre du travail partenarial visant à réduire la vacance des logements, les principes suivants ont été arrêtés. Lors de la libération d'un logement :

- Le bailleur sollicite un réservataire qui devra se positionner, en acceptant ou refusant le logement, dans un délai de 2 jours ouvrés suite à cette orientation.
- L'absence de réponse sous deux jours vaut acceptation du logement.
- En cas de refus, le bailleur se tourne vers un second réservataire et répète la procédure.
- Si un second refus a lieu, le logement est orienté à un 3ème réservataire, et ainsi de suite.
- A compter de l'acceptation du logement orienté, le réservataire dispose de 15 jours ouvrés pour présenter des candidats.
- Si le réservataire n'est pas en mesure de proposer trois candidats, le bailleur se réserve le droit de trouver les candidats complémentaires pour le compte du réservataire.
- En cas d'absence de candidats à l'issue des 15 jours ouvrés, le bailleur se réserve le droit de rechercher des candidats pour le compte du réservataire ou d'orienter le logement à un autre réservataire ou d'octroyer un délai supplémentaire.

Il est rappelé que, pour le bon déroulement du processus, l'information fournie par les bailleurs sur les logements libérés doit être suffisamment détaillée, dans les limites permises par leurs outils de gestion. Un cahier des charges des éléments minimum à intégrer est annexé à la présente charte.

De leur côté, les réservataires s'engagent à rechercher des candidats en s'appuyant sur les outils existants (SNE et outils interfacés) et en respectant les conditions réglementaires d'accès au logement social (conditions administratives et plafonds de ressources).

Par ailleurs, tous les réservataires incitent leurs candidats à renseigner leurs pièces dans le SNE en vue de la constitution de leur dossier avant passage en CALEOL. Les bailleurs s'engagent à récupérer les pièces transmises par ce biais avant de solliciter les candidats.

Enfin, les bailleurs s'attacheront à favoriser les visites avant CALEOL ou à proposer des solutions alternatives le cas échéant (visite virtuelle ou photographies), afin de réduire les risques de désistement après attribution en CALEOL.

Comptabilisation :

Le suivi est effectué sur les quatre étapes :

- orientation vers un réservataire,
- orientation acceptée des logements par réservataire,
- attribution en CALEOL,
- signature du bail.

A l'issue de la première année d'observation des résultats, les partenaires définiront lors d'un comité technique, quel est l'indicateur le plus pertinent pour le décompte du flux. Cela permettra notamment d'identifier les potentielles différences de fonctionnement entre les réservataires et/ou les bailleurs, pouvant mener à des taux de perte différents entre chaque étape.

III.3 Gestion déléguée au bailleur

L'Etat est à ce jour le seul réservataire en gestion déléguée, pour la partie Réservation Sociale de ses réservations, préalablement au passage en flux. D'autres réservataires pourront conventionner sur ce mode de gestion à l'avenir.

Il appartiendra au bailleur d'effectuer le rapprochement offre-demande conformément à la convention bilatérale signée.

Comptabilisation :

Les objectifs et la comptabilisation du flux pour la gestion déléguée seront fixés en termes de baux signés. Les bailleurs transmettront pour information au réservataire les données relatives aux trois étapes : orientation acceptée, attribution et signature du bail.

III.4 Cas particulier des candidats relevant du Droit Au Logement Opposable (DALO)

Il est rappelé que les ménages reconnus DALO sont proposés en candidature unique pour le passage en CALEOL.

Les propositions faites aux ménages dont le relogement est reconnu prioritaire et urgent par la commission de médiation DALO doivent être formulées par un écrit mentionnant :

- précisément la date butoir de la réponse attendue,
- que l'absence de réponse ou une réponse en dehors de ce délai vaut refus ;
- que l'offre est faite au titre du droit au logement opposable. Le courrier devra attirer l'attention du ménage sur le fait qu'en cas de refus d'une proposition adaptée, il perdra le bénéfice de la reconnaissance DALO.

Dans la mesure du possible, et lorsque celui-ci est clairement identifié, cette proposition doit être doublée d'une information au référent social du ménage afin que :

- le référent l'invite à accepter la proposition ;
- l'alerte qu'en cas de refus, il ne pourra pas prétendre à une autre proposition.

Lors d'un refus d'un candidat DALO, le bailleur transmet immédiatement à la DDETS par mail (ddets-reservation-sociale@haute-savoie.gouv.fr) les justificatifs produits par le candidat à l'appui de son refus. A noter, que la non-réponse aux sollicitations du bailleur par le candidat ou l'absence de constitution du dossier par un demandeur est assimilée à un refus, bien que dans ce cas, aucun justificatif ne puisse être produit. Un écrit du bailleur viendra confirmer cette absence de réponse.

IV. Conventions bilatérales

Les conventions sont conclues pour une durée de 1 an, renouvelable deux fois par tacite reconduction, pour une durée totale théorique de 3 ans. Les conventions devront faire l'objet d'une mise à jour de l'assiette et du flux de logements affecté à chaque réservataire par le biais d'une annexe ou d'un avenant, en tenant compte des résultats de l'année N-1, de l'évolution du parc et des besoins en relogement.

Selon le réservataire, l'échelle de la convention sera communale, intercommunale, ou départementale.

Les conventions bilatérales seront conformes aux principes de la charte. Dans un souci de transparence, elles devront être partagées entre les partenaires de la charte. En cas de modification de la charte, les conventions bilatérales devront être modifiées en conséquence.

Pour rappel, la signature de la convention bilatérale entre l'Etat et chaque bailleur intervient préalablement à la signature des conventions avec les autres réservataires, qui doivent, dans la mesure du possible être conclues concomitamment. Les bailleurs transmettent l'ensemble des conventions signées au Préfet.

Les conventions traitent les points suivants :

- Assiette de logements soumis à la gestion en flux
- Modalités de calcul du flux
- Modalités de gestion des réservations
- Engagements des parties
- Bilan annuel
- Durée et ajustement
- Inexécution des obligations

Un modèle de convention proposé par les partenaires de la charte départementale est joint en annexe.

V. Bilan et méthode de suivi

En préambule, et dans un souci de transparence absolue, l'ensemble des réservataires sera destinataire des bilans.

V.1 Bilans

Dans le cadre du passage en flux, un suivi est prévu par la loi. Chaque bailleur envoie son bilan N-1 à tous les réservataires avant le 28 février de l'année N.

Le bilan intègre plusieurs critères, rappelés ci-après. De même, la pertinence des choix effectués quant au passage en flux ne saurait être appréciée sans le recours à de nécessaires bilans permettant d'objectiver les résultats des orientations prises.

Afin de faciliter la lecture des bilans, trois tableaux distincts seront proposés :

- un bilan flux détaillé (à l'adresse),
- un bilan flux consolidé,

- un bilan concernant les logements soustraits du flux. Apparaîtront notamment les mutations internes à chaque bailleur.

Le souhait est d'avoir un tableau-type élaboré sur un même modèle qui précisera les critères de suivi obligatoires :

- typologie du LLS
- type de financement du LLS
- QPV et hors QPV
- l'année de livraison
- le réservataire attributaire
- l'adresse des LLS.

Les critères facultatifs suivants sont retenus pour enrichir le suivi :

- le n° RPLS des LLS
- le zonage Pinel.

Il est à noter que seuls les numéros RPLS sont aujourd'hui disponibles dans le module de gestion en flux proposé par les différents Systèmes d'Information des bailleurs. Le zonage Pinel sera ajouté dès lors qu'il sera intégré dans les SI des bailleurs.

Les membres du groupe souhaitent rajouter les critères de suivi suivants, dans le bilan consolidé seulement :

- nombre des libérations dans l'année
- nombre de LLS neufs mis en service dans l'année
- nombre de LLS soustraits du flux
- flux de LLS orientés par réservataire
- flux de LLS attribués en CALEOL (1 attribution par logement et par CALEOL) par réservataire
- flux de LLS attribués suivi de baux signés par réservataire.

Ces indicateurs nécessiteront un traitement interne par chaque bailleur.

En parallèle, un tableau de suivi extrait du SNE sera mis à disposition de tous. Il est rappelé que les bailleurs ont l'obligation de renseigner correctement le SNE, qui est le seul outil capable de permettre l'extraction de données statistiques consolidées à ce jour. Une fiche rappelant le bon usage du SNE est ainsi annexée à cette charte.

Les publics logés feront par ailleurs l'objet d'un bilan dans le cadre des travaux menés à l'occasion de la CIL.

V.2 Instances de suivi et de révision de la charte

Pour intégrer les conclusions tirées de l'interprétation des bilans et effectuer le suivi du déploiement de la charte, un comité technique départemental est mis en place. Il réunira les partenaires contributeurs de la charte, à savoir l'USH74 et les bailleurs non-adhérents à l'association départementale, l'Etat, les EPCIs soumis à la réforme des attributions, les villes-centres des 8 EPCIs soumis à la réforme, Action Logement Services et le Conseil Départemental 74. Il devra faire le lien avec les CIL dans les EPCIs concernés.

Un réajustement au fil de l'eau des documents de suivi/bilan se fera dès la première année si nécessaire. Un point semestriel lors de la remise du bilan intermédiaire de la première année permettra au besoin d'intégrer des modifications précoces pouvant éventuellement découler de l'adoption de mesures nationales tardives.

En cas de difficulté de mise en œuvre constatée, les partenaires saisiront la DDETS qui pourra réunir le comité technique.

Annexes :

- Convention bilatérale type pour chaque mode de gestion
- Fiche des bonnes pratiques SNE
- Cahier des charges minimum des fiches descriptives des logements libérés
- Modèles de bilan (lorsque disponibles)

ANNEXE n° 1

CONVENTION BILATERALE TYPE (document joint à part)

ANNEXE n° 2

FICHE DES BONNES PRATIQUES SNE (lorsque disponible)

ANNEXE n° 3

CAHIER DES CHARGES MINIMUM DES FICHES DESCRIPTIVES DES LOGEMENTS LIBÉRÉS

Les fiches descriptives des logements transmises par les bailleurs sociaux contiendront à minima les éléments suivants :

- N° RPLS
- Adresse
- Etage
- Ascenseur oui/ non
- Typologie du logement
- Surface
- Type de financement
- Mode de chauffage
- Eau chaude Individuelle/ collective
- Loyer
- Charges
- Logement adapté PMR oui/ non

Tout élément complémentaire venant apporter des précisions sur l'offre sera un plus.

A noter : La location d'un garage ou d'un stationnement étant décorrélée du logement, cet élément ne peut être mentionné dans la fiche descriptive du logement.

ANNEXE n° 4

MODELES DE BILAN (lorsque disponibles)