Habitat social en Occitanie
Union régionale Hlm

Accompagner le passage à la gestion en flux des contingents réservataires

Référentiel interorganismes
avril 2023

Le passage à la gestion en flux des contingents réservataires, inscrit dans la loi ELAN et modifié par la loi 3DS, doit être effectif au 25 novembre 2023. Cette évolution place les bailleurs sociaux en responsabilité pour l'élaboration des nouvelles conventions en flux. Toutefois, cette démarche ne peut s'inscrire que dans un dialogue avec l'ensemble des réservataires. Afin d'accompagner les bailleurs sociaux dans la mise en œuvre de cette réforme, l'Union régionale USH Habitat social en Occitanie (HSO) a organisé un cycle de rencontres à l'attention des organismes de logement social (OLS) en mars et avril 2023. Ces échanges ont permis d'aboutir à un référentiel interbailleurs pour la mise en œuvre du passage à la gestion en flux.

1. Ce que prévoit la réforme

Avant la réforme

En contrepartie de leur contribution à la production du logement social, les réservataires (État, collectivités locales, Action Logement…) obtiennent des droits de réservation sur les logements sociaux livrés, **à l'adresse**. La liste et les caractéristiques des logements réservés sont précisées dans une convention de réservation qui rappelle également les modalités de gestion de ces contingents (gestion directe ou déléguée, publics cibles…).

Ce système contraint le bailleur social dans la recherche de solutions adaptées aux ménages et freine la fluidification des parcours résidentiels. C'est pourquoi, en Occitanie, depuis plusieurs années, les services de l'État local dans les départements ont fait le choix d'une gestion en flux, partielle ou totale, de leur contingent réservataire.

Après la réforme

Avec le passage à la gestion en flux, les réservataires obtiennent **des droits de réservation sur un flux annuel d'attributions** sur le parc existant. En décloisonnant les attributions du réservataire initial du bien, le législateur a souhaité permettre un élargissement de l'offre de logements mobilisable pour mieux répondre à la demande de logement social dans sa diversité et favoriser les parcours résidentiels des ménages déjà logés dans le parc social. Cette réforme vise également à faciliter l'atteinte des objectifs d'attribution (Accord collectif départemental, CIL, DALO) dans le respect des principes de mixité sociale et d'équilibre de peuplement.

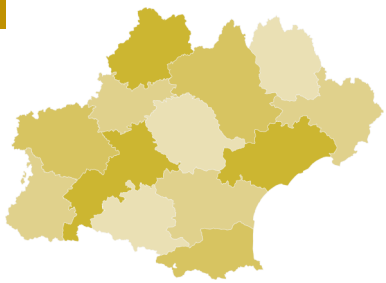
Ces nouvelles conventions peuvent être l'occasion de proposer de nouvelles méthodes de gestion des contingents (gestion directe ou déléguée, publics cibles…) mais **la réforme n'y oblige pas**.

Le passage à la gestion en flux des contingents réservataires doit être achevé au 25 novembre 2023. La convention de gestion du contingent préfectoral doit être signée avant toutes les autres. Les conventions de gestion des autres contingents doivent être élaborées concomitamment. Les conventions doivent être élaborées à l'échelle départementale, sauf pour les réservataires infra-départementaux (EPCI, communes…).

2. Quelques enjeux du passage à la gestion en flux

Un déploiement différencié en fonction des contextes territoriaux

Le passage à la gestion en flux des contingents réservataires est dépendant des contextes locaux : structure du parc social du bailleur, tension du marché locatif, présence ou non de certains réservataires, positionnement des réservataires quant à la gestion de leur contingent respectif, modalités d'animation territoriale de la réforme… Ces spécificités locales mènent à penser que le déploiement de la réforme sera différencié en fonction des territoires.



ARIÈGE

Un opérateur Hlm majoritaire sur un département peu tendu. Les états des lieux des réservations ont été fournis par les OLS mais pas de réponse des collectivités à ce stade. Le passage à la gestion en flux a été acté par les services de l'État avec l'OPH 09 uniquement et pour une partie du contingent, dans le cadre de la mise en place du volet logement du SIAO. Les discussions ont débuté avec Action Logement.

AUDE

La gestion en flux du contingent préfectoral est effective depuis 2016. Un travail de diagnostic a été initié avec le Conseil Départemental et Action Logement. Les communes paraissent réticentes à la réforme, inquiètes quant à leurs droits. L'interorganismes local souhaiterait être force de proposition sur un cadre de mise en œuvre de la réforme commun.

AVEYRON

Un avancement différencié en fonction des OLS. Un bailleur présent sur 3 régions bénéficie d'un pilotage interrégional qui permettra d'aboutir sous peu avec Action Logement. Pour les autres bailleurs, le contingent préfectoral est déjà géré en flux. Un rapprochement avec Action Logement a été initié. Les discussions concernent : l'entente autour d'un diagnostic partagé, la prise en compte des publics et les règles de décompte des droits de réservation.

GARD

La gestion en flux du contingent préfectoral est effective depuis 2020 sur le parc ancien. Les états des lieux des réservations ont été fournis par les OLS mais peu de retour, en particulier des communes qui semblent réticentes. Les négociations avec Action Logement sont en cours. Les OLS sont en demande d'un cadre de référence partagé et d'une démarche mutualisée incluant les réservataires.

HAUTE-GARONNE

La gestion en flux du contingent préfectoral est effective depuis plusieurs années. Les échanges avec Action Logement ont débuté. Le Conseil Départemental a pris attache auprès de quelques OLS. Les collectivités sont actuellement peu mobilisées mais Toulouse Métropole a fait savoir son intention d'animer une démarche partenariale sur son territoire. Les OLS souhaitent un cadre technique partagé. La Commission Départementale n'a pas souhaité porter la démarche auprès des partenaires, préférant un pilotage par l'État local.

GERS

La gestion en flux du contingent préfectoral est effective depuis plusieurs années. Des échanges interorganismes sont menés à l'échelle de la SAC HASSO. Une convention est pratiquement achevée avec Action Logement.

HÉRAULT

La gestion en flux du contingent préfectoral est effective depuis plusieurs années. Le diagnostic partagé avec Action Logement est en cours. Des échanges débutent avec le Conseil Départemental. En revanche, les autres collectivités semblent réticentes. Les OLS s'interrogent sur les aspects techniques de la réforme (orientation des logements libérés, garantie de maintien des droits de réservation pour tous les réservataires…) et sont favorables à l'élaboration d'un cadre commun.

LOT

La gestion en flux du contingent préfectoral est effective depuis plusieurs années. Des retards dans la transmission des états des lieux aux autres réservataires. Pas de démarche initiée avec Action Logement.

LOZÈRE

La gestion en flux du contingent préfectoral est effective depuis plusieurs années. Des échanges avec Action Logement sur l'état des lieux des réservations. Des questions autour du décompte des droits de réservation.

HAUTES-PYRÉNÉES

Des discussions en cours avec les services de l'État local et Action Logement. Peu de mobilisation des collectivités à ce stade.

PYRÉNÉES ORIENTALES

La gestion en flux du contingent préfectoral est effective depuis plusieurs années sur le parc ancien. Les échanges récents avec Action Logement pour établir l'état des lieux des réservations. Peu de mobilisation des collectivités à ce stade. Les OLS sont demandeurs d'un cadre technique commun pour accompagner le dialogue avec leurs réservataires.

TARN

Les diagnostics ont été transmis à Action Logement et sont en cours de finalisation. Des échanges interbailleurs en cours à l'échelles de la SAC HASSO. Les OLS s'interrogent sur les aspects informatiques de la réforme (comment suivre les droits de réservation dans les outils métiers ?).

TARN-ET-GARONNE

Les co-pilotes du PDALHPD ont indiqué ne pas souhaiter assurer l'animation partenariale de la réforme, invitant plutôt les bailleurs à se saisir du sujet. Des échanges sont en cours avec Action Logement pour finaliser le diagnostic. Des difficultés à recenser les droits de réservation des communes. Les OLS sont en attente d'un cadre commun, notamment pour permettre la prise en compte des refus dans le décompte des objectifs annuels.

Un enjeux d'harmonisation et de simplification des règles de gestion

Cette mise en œuvre différenciée de la réforme risque de créer une mosaïque de règles locales. Découle de la réforme un enjeu de gestion pour les bailleurs et leurs équipes, en particulier pour ceux présents sur plusieurs départements. C'est pourquoi, l'interorganismes propose un cadre commun de préconisations pour la mise en œuvre de la réforme.

Cette harmonisation permet :

- **De garantir une gestion simplifiée des droits de réservation** au bénéfice de l'usager pour fluidifier l'accès au parc social.
- **De renforcer la crédibilité des opérateurs Hlm** en proposant des règles communes de calcul des droits.
- **De rassurer les réservataires inquiets de la réforme** en apportant des éléments de compréhension clairs et partagés.

Un enjeu de suivi des objectifs et de mise à niveau des outils

La complexité de la mise en œuvre de la réforme tient notamment dans le cumul d'objectifs d'attribution issus de différents dispositifs (Accords collectifs départementaux parfois eux-mêmes subdivisés par territoire et par public prioritaire, objectifs des Conventions intercommunales d'attribution, objectifs d'attribution par réservataire…). Ce mille-feuille rend la gestion via les outils métiers délicate.

Or la réforme oblige les bailleurs :

- À fournir annuellement un état des réservations pour chacun de leurs réservataires : de l'intérêt de choisir **une méthode de calcul des droits simplifiée et harmonisée**.
- À fournir l'état de réalisation des objectifs par réservataire. Si l'exercice est simplifié dans le fichier partagé de la demande d'ATLAS en Haute-Garonne, les territoires sous SNE n'ont pas la possibilité à ce jour de **centraliser et automatiser ces rendus** via la plateforme nationale. Il leur faut donc adapter leurs outils internes.

Une réforme technique qui masque des enjeux stratégiques pour les OLS

Les décisions techniques prises dans le cadre du passage à la gestion en flux des contingents peuvent avoir un impact sur la gestion des OLS. En outre cette réforme :

- **Met en responsabilité les bailleurs sociaux pour l'élaboration des nouvelles conventions** : le bailleur est pilote de la réforme auprès des réservataires. Ce portage n'est pas toujours aisé notamment face à la gouvernance de l'organisme ou aux élus des collectivités locales qui sont souvent réticents vis-à-vis de ces évolutions. Les DDETS, de par leur territoire d'intervention et leur légitimité à animer une démarche partenariale, pourraient être sollicitées pour assurer ce pilotage mais elles refusent généralement d'assurer ce rôle.
- **Crée un risque d'échange d'une obligation de moyen** (mettre un logement libéré à la disposition de son réservataire) **contre une obligation de résultat** (décompter les droits de réservation à la signature du bail).
- **Interroge la capacité des bailleurs à garantir le maintien des droits de réservation pour leurs réservataires**. En effet, en fonction de la méthode de conversion des droits de réservation retenue et des taux de libération des logements réellement constatés, il est craint de ne pas pouvoir honorer certaines réservations. C'est pourquoi, le cadre de référence interorganismes propose une solution de mise en œuvre fiable et réaliste.

3. Le passage à la gestion en flux : une démarche par étape

Il est important d'aborder le passage à la gestion en flux des contingents réservataires comme un processus. Quelques étapes clés peuvent être identifiées. Ce sont elles qui structurent le référentiel interbailleurs.

Étape 1 — Définir l'échelle de l'animation partenariale

La réforme prévoit que le bailleur élabore les conventions de réservation avec chacun de ses réservataires. Si cela lui permet de piloter la démarche, il peut se retrouver en difficulté sur deux aspects :

- **La complexité de la réforme** : il peut être difficile de se projeter dans les conséquences des choix techniques pris. Un accompagnement peut être nécessaire. C'est pourquoi, HSO intervient en support sur ces questions et joue un rôle d'expertise et de relai d'information interrégional.
- **La négociation avec les réservataires** : l'état des lieux mené par HSO montre que les relations locales aux réservataires conditionnent l'état d'avancement de la mise en œuvre de la réforme. Certains réservataires se positionnent déjà au risque de créer une mosaïque de règles de gestion difficilement conciliables pour les OLS. À ce titre, les bailleurs sociaux souhaitent l'élaboration d'un cadre de référence partagé pour être force de proposition.

En Occitanie, les opérateurs Hlm souhaiteraient l'animation interorganismes d'une démarche partenariale régionale en organisant collectivement le dialogue avec les réservataires. C'est le choix fait par la région PACA, par exemple, qui a élaboré un référentiel en partenariat avec les services de l'État et Action Logement. Ce type de démarches permet d'harmoniser les règles du jeu et de coordonner les engagements de chacun. En revanche, il s'agit d'une position de leadership qui peut être délicate à tenir par les OLS ou l'interorganismes. C'est pourquoi, dans certaines régions, les DDETS ont été invitées à porter cette animation au-delà de leur rôle de réservataire.

Enfin, l'instruction du 28 mars 2022 offre la possibilité pour les acteurs du logement, à l'initiative de l'EPCI, des bailleurs et de tous les réservataires intervenant à l'échelle du territoire de l'intercommunalité, de contractualiser un document unique. Dans ce cas, un transfert de charge est opéré : la responsabilité de l'élaboration de la convention multipartite revient à l'intercommunalité volontaire. L'avantage de cette solution est double : mettre tous les acteurs du territoire autour de la table tout en ne plaçant pas les organismes Hlm en responsabilité. En revanche, la convention multipartite ne s'appliquant qu'à l'échelle du territoire de l'EPCI, il y a un risque d'éclatement des règles de gestion, chaque territoire étant susceptible de proposer ses propres conditions de mise en œuvre. *Quid* également de la continuité territoriale lorsqu'un seul EPCI s'engage dans cette solution ?

C'est pourquoi le référentiel interorganismes apparaît comme un outil indispensable à la mise en œuvre de la réforme, soit directement par le bailleur dans une relation bilatérale avec ses réservataires, soit dans le cadre d'une démarche collective.

En 2022, les OLS de Haute-Garonne ont élaboré un projet de document-cadre pour la rédaction des conventions de réservation. Ces éléments issus d'une démarche accompagnée par Fanny Lainé Conseil grâce au soutien de l'USH ont servi de base au présent référentiel interorganismes régional.

Étape 2 — Préparer les négociations : partager l'état des lieux des réservations

Les OLS doivent transmettre le diagnostic de l'état des réservations à chaque réservataire, au moment de l'élaboration des conventions de réservation en flux et tous les ans avant le 28 février. Or la réalisation de l'état des lieux initial des réservations peut s'avérer complexe : conventions non formalisées, droits non mobilisés... Aussi est-il nécessaire de s'accorder sur les documents de référence, sur les possibilités de mise à jour des droits, sur les modalités de consolidation des données par les réservataires.

En ex-Midi-Pyrénées, les OLS se sont entendus en 2020 sur une liste d'indicateurs à fournir pour limiter les exigences des réservataires et proposer un cadre de traitement simplifié pour les équipes :

- **Des informations sur le bien (9)** : numéro RPLS, réservataire du bien, localisation du bien (département, EPCI, commune, en / hors QPV), typologie du bien, type de financement, collectif ou individuel.

- **Des informations sur le taux de rotation (2)** : taux de rotation moyen sur l'ensemble du parc du bailleur par département, taux de rotation moyen sur le parc du réservataire par département (et par commune pour les réservataires infra-départementaux).
- **Des informations sur les conventions de réservation (2)** : la date de début de la convention et la date de fin de la convention.

Par ailleurs, le guide de l'Union sociale pour l'habitat relatif à la mise en œuvre de la réforme des attributions préconise que l'état des lieux des réservations soit complété d'un diagnostic partagé sur la demande et les attributions à l'échelle du territoire.

Étape 3 — S'entendre sur la méthode de calcul du flux

Le choix de la méthode de conversion des droits de réservation est un sujet à enjeu car il définit les objectifs d'attribution annuels à réserver pour chaque réservataire. Ces objectifs doivent être articulés avec les capacités d'accueil du parc social tout en permettant la maîtrise des équilibres de peuplement.

Les enjeux de gestion par les bailleurs sociaux impliquent de limiter le recours à des méthodes différentes par réservataire.

C'est pourquoi l'interorganismes propose **l'application généralisée d'une méthode unique : la méthode dite « de l'assiette »** (cf. ci-dessous). Cette méthode est prévue par la loi et s'applique par défaut. **L'engagement annuel des bailleurs porte sur un volume de flux à orienter vers le réservataire (en %).** Une estimation a priori du volume d'attributions annuelles concernées sera proposée **mais ne constitue pas un objectif fiable**.

Au cas par cas, **Action Logement pourra recourir à une méthode par conversion des droits de suite sur son contingent** (cf. page suivante).

Pour les communes, le passage à la gestion en flux peut être un sujet d'inquiétude quant à la garantie du maintien de leurs droits. **Le recours à la méthode de l'assiette permet au contraire de renforcer ces droits sur la base d'un pourcentage d'attributions annuelles**.

MÉTHODE FONDÉE SUR L'ASSIETTE

L'engagement des bailleurs sociaux porte sur un volume de flux en pourcentage orienté vers chaque réservataire. Ce volume correspond à la part des réservations représentées par chaque réservataire au sein du parc du bailleur, dans la limite du cadre prévu par la loi (20 % maximum au titre des garanties d'emprunts pour les collectivités territoriales, par exemple). Une estimation des droits annuels en valeur absolue peut être calculée de la façon suivante :

Logements concernés par la gestion en flux au 31.12 de l'année précédente[1]	Taux de rotation moyen par OLS et par dpt observé sur l'année précédente	Estimation des lgts nécessaires aux mutations internes sur l'année en cours	Estimation des lgts nécessaires aux relogements ANRU, ORCOD, LHI sur l'année en cours	Assiette soumise à la gestion en flux à répartir entre les réservataires

Par exemple :

(15 000 LLS - 500 LLS non-éligibles à la gestion en flux) * 10 % - 450 mutations et relogements ANRU… = 1 000 attributions à répartir.
Si le Conseil Départemental représente 20 % du parc du bailleur, alors il bénéficiera de 20 % du flux, soit environ 200 attributions.

La méthode de l'assiette est relativement intuitive et présente l'intérêt d'être facilement compréhensible par les acteurs du logements même les moins initiés. Appliquée à tous les réservataires, elle garantit **une répartition équitable du volume de flux annuel sans perte de droits.** Pour les bailleurs sociaux, sa gestion est simplifiée leur permettant d'actualiser les éléments chiffrés chaque année.

[1] *Conformément à la règlementation, les logements réservés par la Défense nationale et la sécurité intérieure, les établissements publics de santé, les logements inclus dans un plan de vente et ceux devant faire l'objet d'une démolition doivent être sortis du parc concerné par la gestion en flux. Le décret précise également que les logements nécessitant la mise en place d'une gestion spécifique (logements étudiants et les logements adaptés — résidences foyers, IML…) peuvent aussi être retirés. L'interorganismes en Occitanie formule cette demande.*

OPTION POUR ACTION LOGEMENT : MÉTHODE PAR TRANSFORMATION DES DROITS ACQUIS

En fonction des contextes locaux, la gestion du contingent d'Action Logement peut nécessiter de recourir à une autre méthode de calcul du flux pour s'assurer dans la durée d'un maintien des droits de réservation à hauteur de l'investissement du réservataire. Dans ce cas, il est préconisé de recourir à la méthode par transformation des droits acquis.

Total des droits de suite au sein du programme × **Taux de rotation moyen par bailleur et par département observé sur l'année précédente** = **Total des DU du programme**

Cette méthode ne tient pas compte de l'assiette de logements éligibles. Elle convertit les droits acquis en droits uniques (DU), dont le volume décroit chaque année et qui s'alimente des droits nouvellement acquis sur l'offre nouvelle. À ce volume s'ajouteront les DU négociés antérieurement dans le cadre de conventions de parc. Il s'agit d'un raisonnement en volumétrie et non en pourcentage. Aussi, il s'agira de valoriser certains relogements a posteriori.

Les DU annuels par programme sont calculés de la façon suivante : total des droits de suite du programme * taux de rotation moyen départemental. Le total de flux annuel s'obtient en additionnant tous les droits de suite du réservataire.

Si cette méthode est précise dans le suivi des durées restantes des conventions de réservation, elle ne peut pas être généralisée (difficultés techniques, réservations sans convention, droits non-mobilisés, risque d'un objectif supérieur à la capacité d'accueil du parc social…). C'est pourquoi, elle ne peut être réservée qu'à Action Logement, au cas par cas.

Une question : quelle est la durée des droits uniques négociés antérieurement dans le cadre de conventions de parc qui doivent être ajoutés au total des DU annuels ? Ce point devra être discuté avec Action Logement.

Une méthode de calcul du taux de rotation harmonisée

Si l'engagement des bailleurs porte sur un volume de flux en pourcentage, l'estimation en valeur absolue repose sur un taux de rotation dont les modalités de calcul sont harmonisées en interorganismes. **Ce calcul présente un double enjeu : être au plus juste du réel pour être cohérent avec la capacité d'accueil du parc et ne pas créer de fausses attentes de la part des réservataires, dans un contexte d'effondrement du nombre de libérations annuelles de logements. Le recours à une méthode unique permet de garantir une transparence des process vis-à-vis de tous les réservataires, quel que soit le bailleur concerné.**

Le taux de rotation s'exprime en pourcentage et est révisable chaque année. Il est défini à l'échelle départementale pour chaque bailleur. Il s'obtient à partir du rapport entre le nombre de libérations pour l'année n-1 et le total du parc départemental du bailleur au 31.12 de l'année n-1.

Dans la méthode retenue en interorganismes sont considérées toutes les libérations de logements familiaux hors logements étudiants et spécifiques (en raison d'un taux de rotation artificiellement élevé). Les mutations et les relogements ANRU sont exclus. Le parc total est constitué des logements familiaux hors étudiants et logements spécifiques, et exclut les logements à la vente ou prévus à la démolition.

Taux de rotation départemental du bailleur = $\dfrac{\text{Nb de logements libérés n-1}}{\text{Parc total du bailleur n-1}}$

Nb de logements libérés n-1 *(lgts familiaux hors étudiants, spécifiques, mutations et relogements ANRU)*

Parc total du bailleur n-1 *(logts familiaux hors étudiants, spécifiques, ventes et prévus à la démolitions)*

Dans la négociation, une voie intermédiaire peut être proposée. Cette méthode alternative de calcul du taux de rotation inclut les mutations en tant que levier pour libérer du logement mais exclut les relogements ANRU, ORCOD et LHI

Étape 4 — Définir les règles de gestion et de décompte du flux

Les nouvelles conventions de réservation doivent préciser les conditions de gestion de ces réservations. Si la loi n'impose pas la modification du mode de gestion du contingent (gestion déléguée ou directe par le réservataire), la mise en œuvre de la réforme peut être l'occasion d'un travail partenarial pour optimiser la gestion du flux.

Le mode de gestion du contingent

En gestion directe, il appartient au réservataire de désigner les candidats à la CALEOL à la libération du logement. En gestion déléguée, c'est le bailleur qui désigne les candidats à la CALEOL pour le compte des réservataires.

Actuellement, les contingents réservataires présentent des modalités de gestion différenciés en Occitanie :

- Le contingent préfectoral est en gestion déléguée au bailleur, au moins en partie, dans tous les départements de la région.
- Le contingent d'Action Logement est en gestion directe.
- Le contingent des collectivités est généralement en gestion directe sauf quelques rares exceptions.

Face à ce constat, il est proposé de ne pas remettre en question ces modalités. Des évolutions vers la gestion déléguée pourront se faire dans le temps après échanges avec les réservataires.

En revanche, des ajustements sont préconisés, notamment dans le cadre de la gestion du contingent d'Action Logement. Il est proposé de pouvoir procéder partiellement à une gestion déléguée dans certaines situations (en fonction de la tension du marché locatif, dans les programmes de relogements ANRU, pour la mobilité résidentielle…). **Cette gestion mixte reposerait sur un volume de flux pouvant être requalifié sans passer par la plateforme AL'in, dans le respect des intérêts de chacune des parties et sur la base de critères partagés. Il est proposé notamment que ces requalifications représentent a minima 30 % du flux annuel.**

Ces choix de gestion s'expliquent par les enjeux qu'ils sous-tendent. Si la gestion déléguée permet une meilleure maîtrise des équilibres de peuplement, une limitation de la vacance commerciale à la charge du bailleur, une gestion simplifiée des objectifs d'attribution (aux publics prioritaires et dans le cadre de la gestion en flux) et un rapprochement entre l'offre et la demande plus qualitatif, il apparaît que ce mode de gestion ne peut pas être généralisé. En effet, les moyens techniques et humains des bailleurs sociaux ne peuvent pas supporter une délégation totale de tous les contingents. Par ailleurs, ces modes de gestion reposent sur une coopération entre les bailleurs sociaux et les réservataires qui eux-mêmes ont des enjeux (de personnels, de publics-cibles, de maintien des services…). Enfin, en dehors du fichier partagé d'ATLAS et d'Al'in, il est difficile pour les opérateurs Hlm d'identifier les ménages éligibles à chaque réservataire.

Les règles de décompte du flux

Face à une réforme déjà complexe, l'interorganismes souhaite que les règles de décompte des flux soit simples, souples et harmonisées. **Il est donc proposé de maintenir les modalités de décompte existantes.** Des changements pourront être envisagés dans le temps et après concertation avec le réservataire.

Dans le cas d'une gestion directe par le réservataire, le décompte du flux s'opère à partir de la mise à disposition du logement, comme il est d'usage dans la gestion en stock. Cette solution permet de décompter les dossiers portés par les réservataires, de prendre en compte les refus de proposition et de s'assurer de la souveraineté de la CALEOL qui peut refuser l'attribution du logement.

Dans le cas d'une gestion déléguée, les règles de décompte sont maintenues. Par exemple, dans le cas du contingent préfectoral, les objectifs sont décomptés en attributions et/ou en entrées dans les lieux, selon des modalités souvent inscrites dans les accords collectifs départementaux. Pour Action Logement, le décompte le s'effectue déjà à partir des entrées dans les lieux.

À noter néanmoins que le recours à un décompte en entrée dans les lieux doit s'accompagner d'une prise en compte des refus de proposition de logement a posteriori. De cette façon l'effort des bailleurs est valorisé et il n'y a pas d'échange d'une obligation de moyen (gestion en stock) contre une obligation de résultat (dépendante de la volonté du ménage demandeur d'accepter la proposition de logement). **L'interorganismes a d'ailleurs élaboré un référentiel en matière de définition d'une proposition adaptée de logement. Ce document est mis à la disposition des partenaires pour qualifier les refus.**

Le fonctionnement des réservations pour faciliter la gestion du flux

Si la gestion déléguée du contingent réservataire permet au bailleur d'administrer les droits de réservation en fonction de l'atteinte des objectifs fixés par la convention, la gestion directe par le réservataire nécessite de s'entendre sur quelques règles de fonctionnement pour faciliter la gestion du flux.

Les bailleurs sociaux ont des enjeux forts en matière de :

- **Limitation de la vacance commerciale** : la gestion directe par le réservataire ne doit pas générer de vacance à la charge du bailleur. Les conditions de présentation des candidats à la CALEOL doivent être précisées dans la convention : sous quel délai le réservataire s'engage-t-il à présenter trois candidats ? Quelle est la procédure dans le cas où le réservataire ne présente pas ou pas suffisamment de candidats ? Le tableau ci-dessous précise les différentes situations rencontrées.

<table>
<tr><th></th><th>Parc existant
Préavis à 1 mois</th><th>Parc existant
Préavis à 3 mois</th><th>Parc récent</th></tr>
<tr><td>Transmission des éléments sur le logement mis à la disposition du réservataire</td><td colspan="2">Dès réception du préavis (sauf exception)</td><td>3 mois
avant la mise en service</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Proposition des 3 candidats après la transmission par le bailleur des éléments relatifs au logement proposé</td><td>• Au plus tard 5 jours ouvrés après la transmission, le réservataire informe le bailleur de la possibilité ou non de présenter des candidats.
• Le réservataire a 10 jours calendaires après la transmission pour adresser au bailleur les dossiers complets des candidats.</td><td colspan="2">Au plus tard 1 mois calendaire après la transmission</td></tr>
<tr><td colspan="2">La mise à disposition du logement par le bailleur vaut décompte dans l'objectif</td><td></td></tr>
<tr><td>En cas d'impossibilité pour la collectivité de désigner des candidats pour le logement proposé</td><td colspan="3">Information du bailleur de cette impossibilité, dans les meilleurs délais et en tout état de cause, au plus tard 5 jours ouvrés après la transmission par le bailleur de l'offre de logement.
• Soit l'OLS peut rechercher lui-même des candidats dans le fichier de la demande locative sociale. L'attribution qui en découle sera comptabilisée pour l'atteinte de l'objectif d'attribution du flux annuel du réservataire, si l'OLS le souhaite selon l'avancement de ses objectifs.
• Soit l'OLS n'est plus tenu de maintenir la proposition de logement au réservataire et pourra procéder à la désignation du candidat pour son propre compte ou proposer le logement à un</td></tr>
<tr><td>En cas de non-proposition de 3 candidats par le réservataire</td><td colspan="3">Le réservataire justifie par retour écrit la raison de l'insuffisance du nombre de candidats. Le bailleur s'autorise à compléter la liste des candidats à partir du fichier de la demande locative sociale pour le logement proposé. La mise à disposition du logement initiale au réservataire par le bailleur vaut décompte dans l'objectif pour le réservataire.</td></tr>
</table>

- **Gestion des équilibres de peuplement** : la gestion en flux vise à fluidifier les attributions en cherchant le bien le plus adapté aux besoins des ménages demandeurs. Ces attributions sont réalisées en cohérence avec les politiques de mixité sociale. L'orientation du logement libéré vers les réservataires doit donc s'établir en fonction des caractéristiques des ménages et non à partir d'une sélection de logements identifiés par les réservataires. Des bailleurs expérimentent l'orientation des logements libérés à partir de la qualification du parc social au regard des équilibres de peuplement (cf. référentiel interorganismes). Cette méthode d'analyse de l'occupation sociale des résidences permets de classer le parc social en 3 catégories :
  - ⇒ Les logements dont le faible niveau de fragilité permet d'accueillir des ménages en difficultés.
  - ⇒ Les logements dont l'équilibre doit être préservé. Dans ce cas là, le bailleur procède à la recherche d'un ménage dont les caractéristiques sont similaires au ménage sortant.
  - ⇒ Les résidences présentent de fortes difficultés et nécessitent une politique d'attribution adaptée pour rééquilibrer le peuplement.
- **Évitement des effets de concurrence entre les réservataires** en particulier dans les territoires en tension, autour de biens rares (logements individuels, petits et grands logements), ou à l'inverse réduction des effets de répulsion vis-à-vis de certains segments de parc (les logements en QPV, par exemple). L'interorganismes préconise d'identifier les besoins des réservataires à partir de leurs publics-cibles et/ou de positions de principes généralistes, plutôt que de réserver certains types de logements a priori, ce qui irait à l'encontre des principes du passage à la gestion en flux. Il est proposé que la première année constitue une phase de test au cours de laquelle les réservataires ne qualifient pas les logements qu'ils souhaitent. Des bilans intermédiaires permettront le cas échéant de rééquilibrer les orientations pour répondre aux objectifs d'attribution et aux enjeux des parties. Se pose également la question de l'orientation de candidats disposant d'une éligibilité à plusieurs réservataires.

De façon générale, l'élaboration des nouvelles conventions peut ouvrir une réflexion sur le fonctionnement actuel des réservations dans une recherche d'optimisation des droits : Comment diminuer les retours de logements ? Comment limiter les refus ?... Enfin, ces conventions pourront préciser les conditions de suivi du décompte du flux.

Suivi des objectifs et calendrier de mise en œuvre

Le suivi des réalisations à travers les outils existants est un enjeu fort pour les bailleurs sociaux et les réservataires.

Si les conventions doivent être élaborées pour le 25 novembre 2023, il est proposé que la mise en œuvre effective de ces conventions débute au 1er janvier 2024. **La première année pourrait constituer une phase expérimentale** tant au niveau des règles de fonctionnement des contingents que des dispositifs de suivi intermédiaires. Le bilan en fin d'année permettra de s'assurer de la bonne réalisation des objectifs.

Enfin, **il est proposé que le passage à la gestion en flux soit véritablement achevé sous trois ans de façon à pouvoir ajuster les process** pour les rendre efficients et cohérents avec les enjeux de chacune des parties.

Le cas des programmes neufs et de la première attribution

S'agissant d'un sujet d'inquiétude pour les réservataires et d'enjeux pour les bailleurs sociaux, il est proposé que la convention de réservation précise les modalités de la concertation que le bailleur social organise avec les réservataires concernés. En outre, **ces réservataires pourraient acquérir des droits pour un tour qui s'éteindraient à la première attribution**. Cette solution permet de conserver les principes existants pour les premières mises en location.

Boîte à outils mobilisable :

- *Modèle de convention de gestion en flux du contingent préfectoral (DHUP).*
- *Projet de document-cadre pour le passage à la gestion en flux entre les OLS et Action Logement (USH des Hauts-de-France).*
- *Projet de convention-type pour la gestion en flux du contingent communal / intercommunal (USH Bretagne).*

Habitat social en Occitanie

Union régionale Hlm

Site Toulouse
104, av. Jean Rieux
31500 TOULOUSE
www.habitat-occitanie.org

Site Montpellier
261, rue Simone Signoret
CS 20017
34077 MONTPELLIER Cedex 3

Réalisation : HSO 2023 — Crédit photo : Alogea