

Étude des droits de réservation des collectivités territoriales et leur mobilisation en France métropolitaine

L'étude des droits de réservation des collectivités territoriales et leur mobilisation a été réalisée par le cabinet EY. Cette mission avait pour objectif d'étudier les droits réservés par les collectivités territoriales auprès des organismes d'HLM et SEM en contrepartie notamment des garanties locatives accordées lors du financement d'opérations de construction, de réhabilitation et d'acquisition. Les investigations visaient à qualifier et quantifier les droits de réservation, et à recenser les pratiques de gestion et d'attribution de ces droits.

Afin de décrire les droits de réservation, plusieurs sources d'informations ont été mobilisées : une remontée de données a été réalisée auprès d'un échantillon représentatif de bailleurs afin notamment

d'identifier le type de collectivité réservataire et la période de réservation, ainsi que de décrire les droits et les logements sur lesquels ils portent. 133 organismes ont ainsi communiqué un fichier exploitable (soit 28% des organismes). En outre, le répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux a été mobilisé pour décrire les logements sur lesquels portent les droits lorsqu'ils sont domiciliés, c'est-à-dire lorsque les droits portent contractuellement sur des logements identifiés. De plus, un questionnaire en ligne a permis de recueillir des pratiques de réservation et d'attribution de ces droits auprès de 223 organismes bailleurs (34% des organismes). Enfin, des entretiens qualitatifs ont été conduits auprès d'organismes de logement social ainsi que de collectivités territoriales.

PRINCIPAUX RÉSULTATS

Au regard des résultats, les organismes de logement social qui disposent de droits de réservation au bénéfice de collectivités au 1^{er} janvier 2015, mobilisables courant 2014, représentent 74% de l'ensemble des organismes.

Le niveau de réservation au bénéfice des collectivités territoriales dans le parc de logements des organismes de logement social au 1^{er} janvier 2015 est estimé au global à 17,4%, le nombre pondéré calculé de droits étant de 788 150 droits sur un parc de logements de 4 531 315 pour l'ensemble des organismes.

Parmi les organismes ayant des droits au bénéfice des collectivités, ceux disposant d'un parc de logements essentiellement localisé dans les zones tendues (A et Abis) sont surreprésentés (+8 points par rapport à l'ensemble des organismes), de même que les SA d'HLM (+8 points). En définitive, 94% des organismes dont le parc est situé en zone tendue du marché locatif et 91% des SA d'HLM ont des réservations au bénéfice des collectivités, mobilisables en 2014.

Les analyses qui suivent portent sur les organismes de logement social disposant de droits mobilisables en 2014, soit sur 74% des organismes de logement social,

le descriptif de ces droits portant sur ceux ayant transmis un fichier descriptif des droits¹.

Les collectivités territoriales réservataires et les droits réservés

Les collectivités réservataires de logements des organismes de logement social

Les **collectivités territoriales** se distinguent selon différentes catégories : les communes, les EPCI, les départements et les régions. Près de sept organismes de logement social sur huit disposent de droits au bénéfice des communes (87%) ; celles-ci sont le type de collectivité le plus cité, suivi des départements (53%) et des EPCI (46%), 20% seulement des organismes déclarent des droits au bénéfice des régions. Cette hiérarchie est vérifiée sur les droits recensés avec 78% des droits réservés au bénéfice de communes. Il est à noter que les organismes disposent généralement de droits pour plusieurs types de collectivités : 61% disposent de droits au bénéfice de deux types de collectivités ou plus. Cependant 30% des organismes ne déclarent n'avoir à faire qu'à des communes en tant que réservataires collectivités territoriales.

¹ Lorsque l'analyse s'appuie sur ces fichiers, le terme « droits recensés » est spécifié.

Le **type d'apport** donnant lieu à une contrepartie en réservations est connu pour 73% des droits. Parmi ces droits, 71% ont été négociés suite à une garantie financière apportée par la collectivité, 15% suite à un financement direct et 13% suite à l'apport de foncier.

Les **opérations** pour lesquelles les organismes ont contracté des droits au bénéfice des collectivités en contrepartie de leur financement sont notamment des opérations de construction neuve (90% des organismes de manière systématique ou très fréquente pour ces opérations), suivi des opérations d'acquisition avec travaux (63% des organismes concernés), des opérations d'acquisition sans travaux (50%), des opérations de démolition-construction (46%) et des opérations d'amélioration (37%). Les pratiques s'avèrent très hétérogènes en matière de négociation de contrepartie des financements.

Les organismes mettent à disposition des collectivités en très grande majorité des **droits de suite**, qui représentent 99% des droits recensés. Seuls 3% des organismes déclarent ne contractualiser que des **droits uniques**.

Les droits sont déclarés porter essentiellement sur des **logements identifiés contractuellement** (93% des organismes sont concernés dont près de cinq sur six de manière exclusive) ; les organismes dont le parc est essentiellement localisé en zone de tension A/Abis sont davantage représentés dans cette sous-population.

La **durée de réservation** des droits de suite est connue pour 71% des droits, parmi lesquels un peu plus des trois quarts (78%) ont été réservés pour une durée de plus de 30 ans. Les droits au bénéfice des communes sont les plus anciens (20% de droits recensés contractualisés avant 1975 contre moins de 12% pour les autres collectivités).

Les caractéristiques des logements sur lesquels portent les droits de réservation des collectivités

68% des **droits** sont **localisés** dans l'opération garantie ou financée. En outre 70% sont domiciliés sur un logement. Lorsque les droits ne sont pas domiciliés, la convention de réservation précise éventuellement certaines caractéristiques des logements sur lesquels devront porter ces droits. Cependant, seuls 8% des droits non domiciliés sont décrits par au moins l'une des caractéristiques suivantes : typologie du logement, filière de financement principal ou département de localisation. Les droits sont déclarés moins souvent domiciliés lorsque le réservataire est une commune ou un EPCI (33% et 37% de droits non domiciliés contre 8% et 13% pour les départements et les régions).

Les **caractéristiques des logements** sur lesquels portent les droits domiciliés et contractuellement spécifiés sont assez proches de celles de l'ensemble du parc de logement des organismes connu à partir du Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS au 1^{er} janvier 2015).

Ainsi, pour les droits décrits en termes de **typologie des logements** (71% des droits sont décrits – y compris les droits non domiciliés – et en particulier 99,6% des droits domiciliés sont caractérisés par les organismes), une légère surreprésentation des T1 et, inversement, une légère sous-représentation des T3 sont constatées (+1,5 point et -1,8 point respectivement par rapport à l'ensemble du parc observé dans RPLS). Par ailleurs, les **filières de financement principal** des logements sur lesquels portent les droits (décrites pour 73% des droits et en particulier pour 99,9% des droits domiciliés) suivent une répartition proche de l'ensemble des logements des organismes de logement social, avec 31% pour les HLMO, 5% pour les PLAI, 15% pour les PLUS, 40% pour les autres filières au plafond de ressources PLUS, 9% pour les PLS et 1% pour les PLI. Cependant, un écart est constaté sur la proportion des HLMO par rapport à l'ensemble du parc de logements (-9 points) – ce qui pourrait être dû au remplacement de cette filière par les ILM en 1968 – ainsi que sur celle des PLS (+4 points).

Pour les droits domiciliés uniquement, 97% des logements sont conventionnés (+1,4 point par rapport à l'ensemble) et neuf logements sur dix sont dans un type d'habitat collectif (+4,3 points). De plus, un peu moins de deux logements sur cinq sont construits entre 1975 et 1999 (38%) et un peu plus de un sur cinq dans les années 2000 et après (22%).

Les pratiques de gestion des droits de réservation

Les pratiques de conventionnement et le suivi des droits

Parmi les organismes de logement social qui ont des droits au bénéfice des collectivités, près de neuf sur dix déclarent **contractualiser les réservations**, ceci pouvant néanmoins ne pas être systématique au sein d'un même organisme (10% des organismes ayant des pratiques diversifiées selon le type de réservataire). Les organismes déclarant ne pas contractualiser les droits à disposition des collectivités, à hauteur de 11%, sont davantage situés en zone moyennement tendue (56% en zone B1).

Le mode de contractualisation peut varier pour un même organisme selon la collectivité : 41% des organismes peuvent avoir recours à la fois à des

conventions de réservation ou à des conventions de financement pour contractualiser les droits. Par ailleurs, 17% n'utilisent que des conventions dédiées au financement et 12% que des conventions dédiées à la réservation. Ces conventions portent généralement sur une opération pour un réservataire donné (89% des organismes élaborent des conventions sur ce périmètre) plutôt que sur une opération avec plusieurs réservataires, ou encore, pour un réservataire donné sur plusieurs opérations. Le périmètre peut varier au sein d'un même organisme selon la collectivité concernée, l'opération, ou encore le ou les types d'apport de la collectivité. De plus, pour une même collectivité, une convention cadre peut stipuler les éléments généraux tels que le mode de gestion complété pour chaque opération par une convention décrivant les caractéristiques des logements sur lesquels porteront les droits. L'étude décompte en définitive quasiment autant de comportements différents en termes de contenu des conventions que d'organismes répondants, ce qui atteste de l'extrême diversité des conventionnements entre les bailleurs et les collectivités territoriales.

Plus de quatre organismes sur cinq renseignent systématiquement ou le plus souvent **dans les conventions** le nombre de droits (95%), leur durée de réservation (94%) et leur type (82%). Les acteurs auxquels doivent être signalés les logements à attribuer, les modalités de mise à disposition des droits et les délais de présentation des candidats sont renseignés dans les conventions de manière fréquente par respectivement 80%, 69% et 76% des organismes de logement social. Les informations relatives aux logements sur lesquels porteront les droits sont quant à elles moins fréquemment renseignées par les organismes : 69% y indiquent les caractéristiques et 65% identifient les logements à l'adresse.

Le suivi des droits de réservation des collectivités au sein de l'organisme relève largement de la responsabilité de la direction en charge de la gestion locative (pour 86% des organismes). Par ailleurs, 87% des organismes utilisent un **outil de suivi** tel qu'un logiciel du marché (46% des organismes), un tableur de type Excel (28%) et/ou un logiciel spécifique à l'organisme (27%). Pour presque tous les organismes, l'outil utilisé est le même que celui utilisé pour le suivi des droits des autres réservataires (94% des organismes).

Les **informations disponibles** dans ces outils de suivi sont pour la plupart déclarées être disponibles pour chaque droit plutôt que pour un ensemble de droits, et portent principalement sur l'identification de la collectivité réservataire ainsi que sur le descriptif du logement sur lequel porte le droit pour plus de neuf organismes sur dix. Le descriptif des opérations financées ayant donné lieu au droit est moins souvent disponible (pour 59% des organismes). Les informations sont actualisées plutôt périodiquement ou à chaque événement, les informations contractuelles étant plus fréquemment mises à jour que les informations d'usages concernant par exemple les ménages locataires en place (69% contre 62% des organismes).

Les pratiques d'attribution des droits

Le **processus d'attribution** se divise notamment en cinq étapes : le recueil du dossier de demande, l'enregistrement de la demande, le rapprochement entre l'offre et la demande, l'instruction du dossier de candidature, puis la transmission du dossier à la CAL.

Les organismes bailleurs et les collectivités réservataires constituent les principaux **acteurs intervenant** dans ce processus. Un peu plus d'un tiers des organismes déclarent l'intervention de tiers (comme des associations ou des acteurs publics), majoritairement sur les étapes antérieures au rapprochement de l'offre et de la demande, et davantage dans les territoires à faible tension locative (B2 et C).

45% des **organismes de logement social** interviennent sur l'ensemble de ces étapes du processus. La majorité des organismes intervient plutôt sur la fin du processus (89% interviennent sur l'instruction du dossier de candidature et 93% pour la transmission du dossier à la CAL). Plus de la moitié sont actifs pour l'étape de rapprochement offre-demande (54%). Il s'avère en définitive que leur intervention est rarement sur une seule étape du processus (4%).

En regard, les **collectivités territoriales** interviennent davantage sur l'étape de rapprochement offre-demande (pour 79% des organismes) et moins souvent en aval du processus (25% des organismes pour lesquels elles interviennent sur l'instruction du dossier de candidature et 19% sur la transmission du dossier à la CAL). Les organismes disposant d'un parc de logements essentiellement localisé en zones tendues sont sous-représentés parmi les organismes intervenant dans l'étape de rapprochement alors qu'ils sont surreprésentés parmi ceux pour lesquels les collectivités interviennent sur cette étape.

Plus de 9 organismes de logement social sur 10 (94%) déclarent **transmettre en CAL** des dossiers de ménages reconnus prioritaires et urgents au titre du DALO pour le contingent de réservation des collectivités territoriales, la proportion des dossiers DALO présentés en CAL étant estimée à moins de 10% par cinq organismes sur six ; les organismes présentant plus de 20% de dossiers DALO (soit 6% des organismes) ont davantage un parc de logements essentiellement situé en zone tendue du marché locatif (70% en zones A/Abis). Pour ces ménages, les organismes de logement social concernés interviennent moins fréquemment sur chacune des étapes d'attribution par rapport au traitement des demandeurs non DALO, excepté pour l'étape de rapprochement entre l'offre et la demande (+4 points).

Lorsque les **organismes signalent** les logements disponibles pour attribution aux collectivités réservataires, ils le font généralement à chaque avis de vacance ou lors de la livraison d'un programme et moins souvent de manière groupée : les trois quarts le font systématiquement à chaque évènement. Plusieurs canaux d'information peuvent alors être mobilisés pour effectuer ce signalement, les plus utilisés étant le courrier postal et l'email pour respectivement 78% et 75% des organismes. L'usage d'une plateforme dédiée ne concerne que 10% des organismes, les autres canaux étant rarement utilisés (autour de 1%). Les collectivités disposent alors pour la majorité des organismes d'un mois pour la recherche de candidats dans le cas des relocations (61% des organismes). Ce délai est de trois mois dans le cas des mises en service de nouveaux logements (32% des organismes). Les organismes déclarent qu'il n'y a pas de différences en matière d'informations communiquées et de délais entre les collectivités et les autres réservataires.

Lorsque les organismes de logement social prennent en charge le **rapprochement offre-demande**, près de trois organismes sur cinq ont recours à une plateforme partagée pour l'identification des demandeurs, la même proportion à des listes transmises par les collectivités et deux sur cinq utilisent leur propre fichier de demandeurs, un même organisme pouvant avoir recours à plusieurs sources. En ce qui concerne les critères de sélection, les organismes déclarent très majoritairement prendre en compte la situation d'urgence par rapport au logement des demandeurs (87% des organismes) et l'ancienneté de la demande (82%).

Les organismes de logement social en charge de la transmission des dossiers en CAL reçoivent fréquemment, pour un peu plus de la moitié (52%),

des **dossiers de ménages candidats incomplets**. Ces organismes ont davantage un parc de logements localisé en zone moyennement tendue (B1). En cas de dossier incomplet, les organismes se retournent très régulièrement vers les ménages pour leur demander les pièces manquantes (97% des organismes). Durant cette phase, des échanges peuvent avoir lieu entre l'organisme et la collectivité. 59% des organismes déclarent cependant présenter fréquemment en l'état des dossiers incomplets. Si la complétude des dossiers est un des sujets majeurs abordés dans le cadre de ces contacts (fréquemment par 52% des organismes), l'évolution de la situation du demandeur est également fréquemment discutée (59% des organismes). Il est à noter que, concernant ce problème, les organismes ne relèvent pas de différence entre les collectivités et les autres réservataires.

L'**accord du ménage** pour la présentation du dossier en CAL est demandé a minima par un acteur du processus (organisme, collectivité ou tiers) pour 86% des organismes, 57% des organismes de logement social demandant eux-mêmes cet accord. Ceux pour lesquels l'accord n'est pas demandé ont un parc davantage localisé en zone peu tendue. Par ailleurs, moins de un tiers des organismes organise systématiquement des visites pour les candidats avant CAL (31%). Les organismes ne notent que peu de différences de traitement entre les dossiers des ménages DALO et les dossiers des ménages non DALO en ce qui concerne le recueil de l'accord du ménage et les possibilités de visite du logement (13% relevant des différences sur le recueil de l'accord du ménage et 6% sur les possibilités de visite).

Lors de la transmission des dossiers de candidature, les organismes tendent à **présenter** davantage de **dossiers** par logement à attribuer que les collectivités lorsque celles-ci interviennent sur cette étape du processus ; 70% des organismes de logement social présentent en général 3 dossiers. Pour les bailleurs pour lesquels la collectivité intervient, celle-ci associe souvent un ordre de présentation aux dossiers transmis (pour 92% des organismes concernés), ordre le plus fréquemment suivi par les organismes, seuls 6% déclarant ne jamais le suivre.

Lorsque les candidats ne sont pas retenus en CAL, ils sont le plus souvent **informés** par l'organisme de logement social **de cette décision** ainsi que de son motif (pour plus de quatre organismes sur cinq). Les collectivités sont fréquemment informées des décisions d'attribution ou de refus (par 93% des organismes), elles le sont un peu moins fréquemment des motifs (par 88% des organismes).

Après décision d'attribution par la CAL, les ménages peuvent refuser le logement proposé. 7% des organismes estiment ces **refus des ménages** à plus de 50% et plus d'1 organisme sur 4 (27%) à plus de 25%. En cas de refus, les dossiers de ces ménages sont le plus souvent gardés pour une éventuelle autre proposition, mais le sont cependant moins souvent que lors de refus par la CAL (respectivement 58% et 73% d'organismes conservant très souvent ou assez souvent les dossiers). Les organismes dont le parc est essentiellement localisé en zone tendue sont moins représentés parmi les organismes conservant très souvent les dossiers.

Près de 9 organismes sur 10 déclarent observer des **droits rendus par les collectivités** pour un tour d'attribution par les organismes, et ce de manière fréquente (27% les estiment très souvent). 85% de ces bailleurs indiquent que le motif de rendu le plus fréquent est l'absence de présentation de candidats pour le logement faisant l'objet du droit de réservation, y compris dans les territoires tendus (A et Abis).