



CONVENTIONS D'UTILITE SOCIALE ET LOYERS : MESURES D'APPLICATION DE LA LOI EGALITE ET CITOYENNETE (Décret n° 2017-922 du 9.5.17 : JO du 10.5.17 / Arrêté du 19.10.17 : JO du 10.1.18)

La loi du 27 janvier 2017 relative à l'Égalité et à la citoyenneté réforme le régime des conventions d'utilité sociale (CUS) afin d'améliorer leur pilotage et leur appropriation par les collectivités et d'adapter la politique des loyers à l'objectif de mixité sociale.

Pour mémoire :

- les engagements des CUS en vigueur à la date de publication de la loi sont prorogés jusqu'au 31 décembre 2017 ;
- avant le 1^{er} janvier 2018, les organismes d'HLM transmettent au préfet un projet de CUS ;
- avant le 1^{er} juillet 2018, ils concluent avec l'Etat une convention d'une durée de 6 ans renouvelable qui prend effet le 1^{er} janvier 2018.

Le décret modifie les engagements qui seront conclus entre les organismes de logement social et l'État dans le cadre de la prochaine génération de CUS. Il précise les objectifs et l'organisation des CUS ainsi que les modalités d'élaboration, d'approbation et d'évaluation et simplifie les indicateurs ainsi que le contenu du cahier des charges de gestion sociale dans lequel une nouvelle politique des loyers peut être inscrite.

Il précise le champ d'application ainsi que les engagements et indicateurs des CUS "accession" ainsi que des CUS pour les logements-foyers.

Le décret comporte également des modifications réglementaires du Code de la construction et de l'habitation rendues nécessaires par l'adoption de la loi :

- en matière de supplément de loyer de solidarité ;
- en matière de perte du droit au maintien dans les lieux, de quittances de loyers et d'augmentation des redevances des logements-foyers.

Convention d'utilité sociale (art. 4 / CCH : R.445-2)

La nouvelle CUS, établie sur la base du plan stratégique de patrimoine, est conclue comme précédemment pour une période de six ans et est renouvelable.

Contenu de la convention d'utilité sociale

Elle doit définir :

- la politique patrimoniale et d'investissement de l'organisme bien qu'il ne soit plus désormais nécessaire de faire mention du plan de mise en vente des logements, celui-ci étant prévu au niveau législatif (CCH : L.445-1) ;

- la politique sociale de l'organisme, développée dans le cahier des charges de gestion sociale, dont les différents volets sont redéfinis pour tenir compte de la loi Égalité et citoyenneté. Elle comprend :
 - le plan d'actions pour l'accueil des populations sortant des dispositifs d'accueil, d'hébergement et d'insertion ;
 - les actions mises en œuvre sur son patrimoine pour se conformer aux obligations de rééquilibrage de l'occupation sociale du parc social (CCH : L.441-1, 20^{ème} à 22^{ème} et 33^{ème} alinéas) et pour respecter les objectifs fixés par les orientations adoptées par la conférence du logement (CCH : L.441-1-5) ainsi que les engagements pris dans les conventions intercommunales d'attribution (CCH : L.441-1-6).
- la politique de l'organisme relative à la qualité du service rendu aux locataires ;
- le cas échéant, l'énoncé de la politique menée en faveur de l'hébergement par l'organisme ;
- le cas échéant, l'énoncé de la politique d'accession de l'organisme ;
- les engagements pris par l'organisme en faveur d'une concertation avec les locataires, notamment le bilan des actions menées dans le cadre du plan de concertation locative ;
- les engagements pris par l'organisme en faveur d'une politique sociale et environnementale.

Pour mémoire, pour chacune de ces politiques, la convention comporte un état des lieux de l'activité de l'organisme, ses orientations stratégiques ainsi que ses programmes d'actions. Pour les groupes de plus de 100 000 logements, le cadre stratégique comporte un état des lieux de l'activité des sociétés qui composent le groupe et les orientations stratégiques de celui-ci (CCH : L.445-1).

Modalités d'élaboration, d'approbation et d'évaluation de la convention d'utilité sociale (art. 5 / CCH : R.445-2-2, R.445-2-4, R.445-2-5, R.445-2-7, R.445-2-8)

L'organisme d'HLM dispose, à la date d'effet de la convention, d'un plan stratégique de patrimoine (PSP), approuvé ou actualisé par délibération de son directoire ou, le cas échéant, de son conseil d'administration, depuis moins de trois ans.

Le PSP et la délibération approuvant ou actualisant celui-ci sont transmis au préfet signataire de la convention et au préfet du département dans lequel est situé le siège social de l'organisme.

Signataires de la CUS

Le conseil d'administration ou, le cas échéant, le directoire de l'organisme d'HLM engage, par une délibération, la procédure d'élaboration de la convention. Cette délibération est transmise au préfet signataire de la convention, au préfet du département dans lequel est situé le siège social de l'organisme ainsi qu'à certaines personnes publiques lorsque la convention est relative à des immeubles situés sur leur territoire (CCH : L.445-1 al. 3 / les EPCI, la commune de Paris, les EPT de la métropole du Grand Paris, la métropole de Lyon et les départements).

Lors de cette transmission, l'organisme informe ces personnes publiques de leur qualité de signataire pour les Offices publics de l'habitat (OPH) qui leur sont rattachés et de leur possibilité d'être signataires pour les autres organismes.

À compter de la date de transmission de la délibération, ces personnes publiques disposent d'un délai de deux mois pour informer l'organisme de leur demande d'être signataire de la CUS.

Organismes associés

Les personnes publiques qui ne souhaitent pas être signataires sont associées à l'élaboration de la convention relative à des immeubles situés sur leur territoire de la manière suivante :

- elles sont destinataires, pour ce qui concerne les immeubles situés sur leur territoire, des états des lieux, des orientations stratégiques, des programmes d'actions et, le cas échéant, si elles ont été adressées, des précisions complémentaires apportées par le préfet relatives aux enjeux et aux objectifs de l'État ;

- au moins un mois après la transmission de ces éléments, elles sont invitées à une réunion de présentation et d'échanges.

La délibération relative à la procédure d'élaboration de la CUS peut préciser les modalités de cette association.

Le préfet signataire peut demander toute information relative à l'élaboration du projet de convention et à la réalité de la démarche d'association.

Concertation avec les associations de locataires

L'état du service rendu aux locataires et le cahier des charges de gestion sociale font l'objet d'une concertation :

- avec les associations de locataires disposant d'une représentation dans le patrimoine du bailleur et affiliées à une organisation siégeant à la Commission nationale de concertation. Sont ajoutées les associations de locataires disposant d'une représentation au Conseil national de l'habitat ou au Conseil national de la consommation ;
- avec les représentants des associations de locataires ayant obtenu plus de 10 % des suffrages exprimés aux dernières élections et avec les administrateurs élus représentants des locataires.

Dans cet article, la mention relative au classement des immeubles ou ensembles immobiliers est supprimée.

Le respect des engagements de la convention est évalué par le préfet signataire de la convention trois ans après sa signature et à l'issue de celle-ci (auparavant tous les deux ans).

Cette évaluation porte notamment sur des indicateurs chiffrés territorialisés (CCH : R.445-5 et R.445-5-1) ainsi que sur des éléments qualitatifs (CCH : R.445-5 à R.445-5-5). L'organisme transmet au préfet signataire de la convention tous les éléments nécessaires à cette évaluation. Il les transmet également, pour information, aux personnes publiques signataires de la convention.

Contenu des indicateurs de la CUS (art. 6 / CCH : R.445-3 à R.445-5-5)

Classement des immeubles

Afin d'établir la CUS, chaque immeuble ou ensemble immobilier locatif est identifié au moins par son adresse, le nombre de logements qu'il comporte, la nature du ou des financements principaux dont il a bénéficié et la mention, s'il y a lieu, de sa situation en quartier prioritaire de la politique de la ville (avant il était fait référence aux zones urbaines sensibles).

Une définition est donnée de l'ensemble immobilier : il est composé d'un ou plusieurs immeubles géographiquement cohérents, ainsi déterminé par l'organisme.

En application de la loi relative à l'Égalité et à la citoyenneté, le classement des immeubles ou ensembles immobiliers en fonction du service rendu est supprimé.

Critères d'appréciation

L'appréciation de l'état de l'occupation sociale prend notamment en compte les ressources et la composition des ménages logés dans chaque ensemble immobilier.

L'appréciation de l'état du service rendu prend notamment en compte la qualité de la construction et des prestations techniques, la localisation et l'environnement de l'ensemble immobilier.

Ces deux critères d'appréciation peuvent prendre en compte le taux de vacance et le taux de rotation de chaque ensemble immobilier.

Engagements chiffrés pour chaque indicateur

La CUS fixe des engagements relatifs aux aspects de la politique de l'organisme.

Elle comporte des engagements chiffrés pour chacun des indicateurs mentionnés dans le tableau figurant à l'article R.445-5 du Code de la construction. Ces indicateurs sont déclinés à l'échelle des départements ainsi que, à la demande du préfet signataire de la convention, à l'échelle des collectivités territoriales et des groupements de collectivités territoriales qu'il identifie, parmi les collectivités territoriales et les groupements de collectivités territoriales mentionnés au troisième alinéa de l'article L. 445-1, lorsque la convention est relative à des immeubles situés sur leur territoire.

De nouveaux indicateurs sont déterminés sur le nombre d'attributions de logements aux ménages bénéficiant d'une décision favorable au titre du DALO et aux autres ménages prioritaires (CCH : L.441-1) ainsi que sur le nombre d'attributions hors quartiers prioritaires de la politique de la ville. Les valeurs des indicateurs sont fixées, de manière annuelle ou pluriannuelle, pour la durée de la convention. Le format et les modalités de transmission des engagements et indicateurs contenus dans la convention sont définis par l'arrêté du 19 octobre 2017.

Certains indicateurs sont accompagnés d'un développement qualitatif, c'est le cas pour :

- l'énoncé de la politique patrimoniale et d'investissement de l'organisme qui est appuyé de données chiffrées territorialisées, portant sur les arbitrages patrimoniaux de l'organisme. Le cas échéant, ce développement comporte le nombre de démolitions prévues et réalisées, hors et dans le cadre de la rénovation urbaine, à trois et six ans ;
- l'énoncé de la politique menée en faveur de l'hébergement par l'organisme qui est appuyé de données chiffrées, sur sa politique en faveur du développement d'une offre de logements avec intermédiation locative, avec un accompagnement ou destinée à de l'hébergement, ainsi qu'une description du partenariat noué avec les acteurs de l'accompagnement vers et dans le logement ou de l'hébergement ;
- les engagements sur la qualité du service rendu au locataire détaillent les actions à mener par l'organisme d'HLM en vue d'améliorer l'entretien et la gestion. Ces engagements appuyés de données chiffrées, portent sur le processus de traitement des réclamations des locataires, l'existence et la fréquence d'une enquête de satisfaction auprès des locataires ainsi que les dispositifs de certification ou de labellisation en matière de qualité de service obtenus par l'organisme. Ils détaillent les dispositifs existants en matière de lutte contre les impayés ainsi que de gestion locative adaptée pour les locataires entrants ou déjà logés. Ces engagements comportent également un développement qualitatif, appuyé de données chiffrées, portant sur la politique de l'organisme en matière de maîtrise des loyers quittancés ou non et des charges locatives ainsi qu'en matière de régularisation des charges.

Cahier des charges et nouvelles politiques des loyers

Contenu du cahier des charges (art. 7 / CCH : R.445-6, R.445-8, R.445-9, R.445-10)

Le cahier des charges de gestion sociale récapitule les engagements quantifiés d'attribution de logements à des personnes connaissant des difficultés économiques et sociales pris par l'organisme d'HLM. Une mention est ajoutée pour préciser qu'il tient compte des engagements pris dans le cadre des accords collectifs (CCH : L.441-1-1 et L.441-1-2).

Les engagements chiffrés relatifs à la politique sociale de l'organisme reprennent les obligations de mixité sociale définies par la loi (CCH : L 441-1, al. 20 à 22 et 33), les objectifs fixés par les orientations de la conférence intercommunale du logement (CCH : L.441-1-5) et les engagements pris dans les conventions intercommunales d'attribution (CCH : L.441-1-6).

À la demande du préfet signataire de la convention, l'organisme transmet tous les éléments nécessaires à l'appréciation de la nouvelle politique des loyers que le bailleur souhaite mettre en œuvre, afin d'atteindre les objectifs de mixité sociale définis par la loi (CCH : L.441-1, al. 20 à 22).

Lorsque l'organisme met en œuvre la nouvelle politique des loyers, les dispositions relatives à la possibilité d'exprimer le loyer à la surface utile (CCH : R.445-9) ainsi que celles relatives au calcul du plafond de loyer d'un ensemble immobilier (CCH : R.445-10) lui sont applicables.

Ainsi :

- lors de la fixation de la nouvelle politique des loyers ou lors son renouvellement, le montant maximal de loyer d'un ensemble immobilier exprimé en surface corrigée peut être exprimé en surface utile (CCH : R.331-10), sans que ce mode de calcul ne modifie à lui seul ce montant maximal de loyer ;
- lorsque la réglementation en vigueur à la date d'établissement du cahier des charges de gestion sociale ne prévoit pas de plafond de loyer pour un ensemble immobilier, le calcul du montant maximal de la masse des loyers de l'organisme d'HLM s'effectue en prenant en compte la somme des loyers pratiqués dans l'ensemble immobilier, dans la limite d'un montant mensuel fixé par arrêté du ministre chargé du logement, et exprimé en euros par mètre carré de surface utile, ou de surface corrigée lorsque le loyer pratiqué est exprimé en euros par mètre carré de surface corrigée (CCH : L.445-3 II et L.445-4).

Convention d'utilité sociale « accession » (art. 9 / CCH : R.445-15 à R.445-23)

Pour mémoire, la convention définit :

- la politique de développement de l'organisme, comprenant notamment les territoires d'intervention, les produits envisagés et la cible de clientèle visée ;
- la politique de l'organisme pour la qualité du service rendu aux accédants à la propriété.

Auparavant, seuls les organismes qui ne disposaient pas de patrimoine locatif et qui exerçaient une activité d'accession à la propriété (CCH : L.411-2) étaient tenus de prendre des engagements dans la CUS "accession".

Désormais, les organismes qui exercent une activité mixte (gestion d'un patrimoine locatif et activité d'accession à la propriété) sont également tenus de mentionner dans la CUS les engagements chiffrés relatifs à cette politique pour chacun des indicateurs (figurant dans le tableau prévu à l'article R.445-22 du Code de la construction) sur la base du plan de développement de l'organisme. Seuls les organismes ayant vendu moins de 20 logements neufs situés dans des opérations d'accession à la propriété et dans les trois années ayant précédé l'entrée en vigueur de la CUS ne sont pas tenus à cette obligation.

Les engagements pris pour chaque indicateur sont déclinés à l'échelle des régions ainsi que, à la demande du préfet signataire de la convention, à l'échelle de chaque département qu'il identifie.

La délibération de l'organisme d'HLM relative à la procédure d'élaboration de la CUS « accession » est transmise au préfet signataire de la convention, au préfet du département dans lequel est situé le siège social de l'organisme ainsi qu'aux personnes publiques associées à l'élaboration de la convention.

L'organisme peut associer à l'élaboration de sa CUS "accession" les personnes publiques associées et signataires de la CUS sur les territoires desquels son plan de développement prévoit son intervention (CCH : L.445-1, al. 3). Il s'agit au moins de transmettre à chaque personne publique associée, pour ce qui concerne le développement prévu sur son territoire, des états des lieux, des orientations stratégiques, des programmes d'actions et, le cas échéant, si elles ont été adressées, des précisions complémentaires apportées par le préfet, relatives aux enjeux et aux objectifs de l'État. Cette transmission doit être effective au moins un mois avant l'adoption du projet de convention par l'organisme.

Les personnes publiques associées disposent d'un mois pour faire connaître leurs observations.

La délibération peut préciser les modalités de cette association.

Le préfet signataire peut demander toute information relative à l'élaboration du projet de convention et à la réalité de la démarche d'association.

Le respect des engagements par l'organisme est évalué par le préfet signataire de la convention trois ans après la signature de la convention et à l'issue de celle-ci (auparavant le contrôle était opéré tous les deux ans).

Cette évaluation porte notamment sur les indicateurs chiffrés territorialisés. Les valeurs des indicateurs sont fixées, de manière annuelle ou pluriannuelle, pour la durée de la convention. Le format et les modalités de transmission des engagements et indicateurs contenus dans la convention sont définis par un arrêté ministériel.

Convention d'utilité sociale pour les logements-foyers (art. 10 / R.445-24 à R.445-39)

Les objectifs, l'organisation des conventions ainsi que les modalités d'élaboration, d'approbation et d'évaluation sont précisés.

Les organismes d'HLM sont concernés de façon différente par la CUS pour les logements-foyers selon l'importance du nombre de logements-foyers (CCH : L.633-1) et de logements-foyers conventionnés (CCH : R.351-55) qu'ils détiennent. Le patrimoine est exprimé en logements équivalents (comme défini au 4° du I de l'article R.302-15).

Trois catégories sont distinguées :

- lorsque le patrimoine de l'organisme comporte moins de 50 % de logements-foyers conventionnés ou non, la CUS comporte, pour cette catégorie de logements, les engagements chiffrés déclinés à l'échelle du département (tableau de l'article R.445-36) et, le cas échéant, à la demande du préfet les engagements chiffrés relatifs au nombre de logements réhabilités (tableau de l'article R.445-37) ;
- lorsque le patrimoine de l'organisme comporte entre 50 % et 100 % de logements-foyers conventionnés ou non, la CUS comporte une partie intitulée "logements-foyers" qui répond aux exigences du décret CUS "logement-foyers" (CCH : R.445-24 à R.445-39) ;
- lorsque la totalité du patrimoine d'un organisme relève des logements-foyers conventionnés ou non, la CUS "logements-foyers" est constituée des éléments définis aux articles R.445-24 à R.445-39.

Supplément de loyer de solidarité (SLS) (articles 2, 4, 8, 13)

Pour encourager la mobilité dans le parc social, la loi Égalité et Citoyenneté limite les possibilités de dérogations aux règles du SLS et en modifie les règles de plafonnement. Le décret modifie en conséquence les dispositions réglementaires.

Un plafonnement unique du montant du SLS est institué par la loi Égalité et citoyenneté : le SLS, cumulé avec le loyer principal, ne peut être supérieur à 30 % des ressources du ménage (25 % ou 35 % antérieurement). La possibilité réglementaire de porter le plafond de 25 % à 35 % des ressources dans le PLH (CCH : R.441-20) est abrogée.

La dérogation aux règles d'application du SLS dans les CUS est supprimée (CCH : L.441-12 et L.445-5 abrogés). Les dispositions réglementaires sont abrogées en conséquence (CCH : R.441-21-1 et R.445-12 à R.445-14). Cependant, l'exemption de SLS, dans sa rédaction antérieure à ce décret, demeure applicable jusqu'au 31 décembre 2020 aux locataires ayant bénéficié de cet avantage. À compter du 1er janvier 2021, pour ces locataires, le SLS est calculé en fonction de plafonds de ressources dérogatoires (CCH : R.445-8 I et II dans sa rédaction antérieure au présent décret).

Par ailleurs, le montant du SLS était plafonné lorsqu'il excédait (cumulé avec le loyer principal) un plafond fixé par m² de surface habitable. La loi ALUR (art. 100 / CCH : L.441-4) a supprimé ce plafond et le décret en tire les conséquences : l'article R.441-20-1 devenu sans objet est abrogé.

Quittance (art. 3 et 12 / R.442-2-1 nouveau et R.481-5-1)

L'obligation de porter sur la quittance de chaque locataire le montant du loyer maximal applicable à son logement est généralisée.

Cet article est applicable aux organismes d'HLM et aux SEM.

Révision des redevances des logements foyers (art. 1 / R.353-157)

Afin de prendre en compte les évolutions de la loi ALUR, le texte de référence relatif à la révision du loyer maximum des conventions est modifié. La révision intervient au 1^{er} janvier de chaque année en fonction de l'indice de référence des loyers prévu au I de l'article 17-1 (au lieu du d de l'article 17) de la loi du 6 juillet 1989.

Le loyer pratiqué peut, dans la limite de ce maximum et de l'indice de référence des loyers, être réactualisé au 1^{er} janvier de chaque année. L'autorité administrative peut cependant autoriser une dérogation à ce principe, pour une durée limitée, dans le cadre d'un plan de redressement approuvé par la CGLLS, ou pour une partie du patrimoine ayant fait l'objet d'une réhabilitation. La majoration est plafonnée par année à 5 % des loyers, au-delà de l'IRL. Cette dérogation peut toutefois être supérieure à ce plafond en cas d'accord des associations représentatives de locataires ou des locataires (CCH : L.353-9-3). L'article R.353-157 prend en compte cette nouvelle possibilité de dérogation.

SEM / Définition des zones tendues et la perte du droit à prorogation du bail (art. 13 / CCH : R.481-11)

La loi Égalité et Citoyenneté prévoit que, pour les logements locatifs sociaux des SEM, les locataires perdent leur droit à prorogation du bail si une des deux conditions est remplie :

- leurs ressources, sont, deux années consécutives, supérieures à 150% des plafonds de ressources pour l'attribution des logements financés par des prêts locatifs sociaux (PLS) (CCH : L.482-3) (sauf exceptions tenant à l'âge, au handicap ou en quartier politique de la ville) ;
- ou qui, au cours de deux années consécutives, les locataires n'ont pas répondu à l'enquête "ressources" (CCH : L.482-3-1, L.441-9) : dans ce cas, le bail est prorogé de 18 mois, puis le droit à prorogation est perdu).

Le décret précise que ces dispositions concernent les logements situés dans des zones géographiques se caractérisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements telles que définies par l'arrêté du 1^{er} août 2014 NOR : ETLL1417102A (par référence à l'article R.442-3-3).

Réponse donnée sous réserve de l'appréciation souveraine des tribunaux