

SECRETARIAT D'ÉTAT AU LOGEMENT

Circulaire UHC/OC/5 n° 99-17 du 25 mars 1999 relative à l'attribution des logements sociaux, à la définition des bassins d'habitat et à la mise en œuvre des conférences intercommunales du logement prévus par la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions (art. 56-I)

NOR : EQUU9910039C

Textes sources : loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions (art. 56-I).

Textes modifiés : articles L. 441-1-4 et L. 441-1-5 du code de la construction et de l'habitation.

Mots clés : bassins d'habitat, conférences intercommunales du logement.

Publication : au *Bulletin officiel*.

Le secrétaire d'Etat au logement à Mesdames et Messieurs les préfets de région ; Mesdames et Messieurs les préfets de département (direction régionale de l'équipement, direction départementale de l'équipement [pour attribution] ; direction des affaires financières et de l'administration centrale, mission interministérielle d'inspection du logement social [pour information]).

La réforme du régime des attributions de logements sociaux introduite par la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions procède pour l'essentiel de deux principes :

– un principe de transparence et d'égalité des conditions de traitement qui se traduira par la mise en place d'un numéro d'enregistrement départemental des demandes de logement social avec la parution d'un décret fin 1999 suite aux expérimentations actuelles ;

– un principe de solidarité fortement affirmé :

– solidarité d'une part en faveur des populations cumulant des difficultés économiques et sociales (*cf.* circulaire relative aux accords collectifs départementaux entre l'Etat et les bailleurs sociaux) ;

– solidarité géographique d'autre part, avec le traitement des attributions des logements sociaux dans le cadre de l'intercommunalité à l'intérieur d'un même bassin d'habitat que vous aurez délimité. Les communes de ce bassin d'habitat devront former des conférences intercommunales chargées d'élaborer une charte intercommunale du logement.

Les conférences intercommunales du logement ont pour objet premier de formuler un avis sur les accords collectifs départementaux précités, de les compléter si nécessaire et de les décliner localement en procédant à une répartition, entre les communes intéressées, des objectifs quantifiés.

Au-delà de cet aspect, le rôle des conférences intercommunales est de définir les orientations prioritaires de la politique d'attribution propres à chaque organisme et les besoins de création d'offres adaptées. Les conférences ont ainsi vocation à inscrire leur réflexion dans une politique globale du logement sur le bassin d'habitat.

Les dispositifs antérieurs liés à d'autres textes législatifs, tels que la loi n° 90-445 du 31 mai 1990 instituant les procoles d'occupation du patrimoine social ou la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 portant pacte de relance pour la ville et prévoyant l'instauration de conférences et chartes du logement dans les secteurs comprenant une ou plusieurs zones sensibles, n'ont pas toujours eu l'ampleur et l'efficacité nécessaires.

La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, s'inspirant de ces évolutions, adopte sur ce sujet une approche plus volontariste en prévoyant la constitution de bassins d'habitat et de conférences intercommunales lorsqu'existe un déséquilibre dans la mixité sociale et l'accueil de populations défavorisées. La délimitation s'appuiera sur des critères objectifs tels que l'existence de ZUS ou une forte proportion de logements sociaux.

Les dispositifs évoqués ci-dessus, tels les POPS et les chartes issues de la loi du 14 novembre 1996, sont appelés à s'éteindre et à être remplacés par les chartes intercommunales du logement que les conférences intercommunales ont pour mission d'élaborer.

Les acquis des dispositifs précédents lorsqu'ils convergent avec les objectifs des conférences intercommunales doivent bien sûr être intégrés dans le nouveau schéma du bassin d'habitat.

Le caractère obligatoirement intercommunal des conférences constitue un aspect fondamental des nouvelles dispositions législatives, le plus souvent nouveau par rapport aux pratiques existantes. Il suppose une implication renforcée des collectivités locales concernées.

Une partie de la difficulté liée à l'instauration des conférences intercommunales tient sans doute aux délais brefs dans lesquels la loi a prévu la délimitation des bassins d'habitat.

A ce titre, vous prendrez en compte dans la délimitation de ces derniers les instances de coopération déjà existantes. Vous veillerez également à articuler les conférences intercommunales avec les contrats de ville en cours de négociation qui ont vocation à développer un volet « habitat » prenant en compte l'objectif de solidarité et de mixité.

A terme, les conférences intercommunales devraient s'intégrer dans le nouveau contexte institutionnel instauré par le

projet de loi relatif à l'aménagement du territoire avec les contrats d'agglomération, et le projet de loi d'organisation et de simplification de la coopération intercommunale.

Dans l'immédiat, vous voudrez bien engager dans les meilleurs délais la mise en œuvre des dispositions prévues par la loi, avec l'ensemble des consultations qu'elle a prévues, et veiller aux délais qu'elle impose en vous aidant des précisions qui vous sont apportées dans l'annexe jointe.

Vous me saisissez sous le timbre UC/OC 3 de toutes difficultés rencontrées dans l'application de la présente instruction.

*Le secrétaire d'Etat au
logement,
Louis Besson*

ANNEXE

QUESTIONS-RÉPONSES

Délimitation des bassins d'habitat

1. Dans quels cas devez-vous délimiter des bassins d'habitat ?

La loi vise un double objectif de mixité sociale et d'accueil des personnes défavorisées sur des bassins d'habitat qui sont des territoires cohérents en matière de politique du logement et d'urbanisme, servant de cadre à la mise en place des conférences intercommunales.

La loi précise (art. L. 441-1-4) que vous délimitez ces bassins « lorsque la situation du logement le justifie au regard des objectifs de mixité sociale et d'accueil des personnes défavorisées ». C'est donc à l'aune de ce critère que vous apprécierez l'opportunité de création de ces bassins, prévue par la loi dans trois cas différents :

a) Sur le territoire de plusieurs communes contiguës dont l'une au moins comprend une ou plusieurs zones urbaines sensibles. Compte tenu de l'objectif de mixité sociale, la présence d'une ZUS devrait vous conduire, sauf cas très particulier, à délimiter alors un bassin d'habitat et donc à créer une conférence intercommunale ;

b) Sur le territoire de plusieurs communes contiguës dont l'une ou moins compte plus de 5 000 habitants et comporte un parc de logements locatifs sociaux représentant plus de 20 % des résidences principales. Ces seuls éléments n'entraînent pas, à eux seuls, présomption de la nécessité de délimiter un bassin d'habitat. Il vous appartiendra alors d'apprécier, notamment par la consultation d'élus et de bailleurs, le besoin de création d'un bassin et d'une conférence intercommunale, au regard du critère de l'article L. 441-1-4 ;

c) A la demande de la majorité des maires concernés, pour des communes agglomérées sur le territoire desquelles existent d'importants déséquilibres de peuplement. Cette situation vous laisse un fort pouvoir d'appréciation au regard du critère de l'article L. 441-1-4, en ce qui concerne notamment l'existence du besoin (qu'il vous appartient de valider) et le périmètre du bassin qui vous est proposé. Si ce périmètre ne vous apparaît pas pertinent, vous engagerez éventuellement une concertation sur la base d'un périmètre délimitant un bassin conforme au critère de l'article L. 441-1-4.

Les délais de délimitation des bassins d'habitat sont liés à ceux qui concernent la création des conférences du logement (cf. question 6).

2. Peut-on fractionner un territoire communal ?

La loi ne permet pas de délimiter des bassins d'habitat sur les fractions de territoire communal. Les bassins devront inclure des territoires communaux entiers.

3. Cohérence avec les structures préexistantes

Afin de ne pas multiplier les zonages procédant de réglementations diverses, la délimitation des bassins d'habitat devra prendre en compte les périmètres déjà existants, qu'il s'agisse des structures de coopération intercommunale compétentes en matière d'urbanisme et de logement, des programmes locaux de l'habitat à condition qu'ils soient intercommunaux ainsi que, le cas échéant, des bassins d'habitat qui auraient déjà été délimités par les plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées, des territoires des contrats de ville ou des conférences intercommunales préexistantes au 31 juillet 1998.

4. A quelles consultations devez-vous procéder ?

La loi prévoit la consultation, sous forme d'avis simple, de la commission départementale de la coopération intercommunale, du conseil départemental de l'habitat et, pour la région d'Ile-de-France, de la conférence régionale mentionnée à l'article L. 441-1-6. Vous procéderez ensuite, par arrêté, à la délimitation définitive des bassins d'habitat.

5. La création de conférences intercommunales du logement est-elle obligatoire ?

La création de conférences intercommunales est impérative dès lors qu'ont été délimités des bassins d'habitat.

6. Dans quels délais les conférences intercommunales

du logement doivent-elles être créées ?

Elles doivent avoir été créées dans le délai d'un an à compter de la publication de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, soit au plus tard le 2 août 1999 (art. L. 441-1-4, 3^e alinéa).

Si, au terme de ce délai, il vous apparaissait que les discussions engagées risquent de ne pas aboutir, la conférence devrait être créée et présidée par vos soins (avant-dernier alinéa de l'article L. 441-1-4).

7. Que se passe-t-il au cas où des bassins d'habitat sont définis en excédant les limites d'un même département ?

Dans ce cas, la délimitation doit s'opérer par arrêté conjoint des représentants de l'Etat concernés après consultation de chacun des organes mentionnés au 4^e alinéa de l'article L. 441-1-4. Dans la région d'Ile-de-France, cependant, une telle délimitation relèverait du seul préfet de région, après consultation, notamment, de la conférence régionale visée à l'article L. 441-1-6.

8. Que deviennent les chartes communales ou intercommunales préexistantes ?

En application de l'article 63 de la loi nouvelle, de telles chartes ne pourraient se maintenir qu'à condition d'avoir été effectivement mises en place avant le 31 juillet 1998, et de ne pas être remplacées par des conférences intercommunales, issues de l'article L. 441-1-4 nouveau, portant sur le même territoire.

Cependant la loi ne saurait empêcher des dispositions contractuelles arrêtées entre une commune et des bailleurs sociaux, même au-delà de la date du 31 juillet 1998 : vous ne vous opposerez donc pas à la constitution de tels documents mais vous veillerez en revanche, dans l'hypothèse de la création d'une conférence intercommunale, à les intégrer autant qu'il est possible dans la nouvelle architecture.

Composition et fonctionnement des conférences intercommunales du logement

9. Quelle est la composition de la conférence intercommunale du logement ?

La composition de la conférence est donnée par le 5^e alinéa de l'article L. 441-1-4. En font partie :

- vous-même (et le cas échéant, un ou plusieurs représentants de l'Etat si le bassin d'habitat est pluri-départemental) ;
- tous les maires du bassin d'habitat, y compris lorsqu'ils représentent des communes dépourvues de logements sociaux ;
- tous les bailleurs sociaux possédant ou gérant un patrimoine locatif dans le bassin ;
- tous les collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction titulaires de droits de réservation dans le bassin considéré ;
- ainsi que les représentants des associations de locataires affiliées à une organisation siégeant à la Commission nationale de concertation (*cf.* décret n° 88-274 du 18 mars 1988), soit les cinq organisations suivantes : Confédération nationale du logement (CNL), confédération général du logement (CGL), confédération syndicale des familles (CSF), confédération consommation, logement et cadre de vie (CLCV), association Force ouvrière consommateurs (AFOC) ;
- enfin, vous désignerez un ou plusieurs représentants des associations agréées au titre de la loi du 31 mai 1990 dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées.

10. Quels bailleurs doivent participer à la conférence ?

D'après les articles L. 441-1 et L. 481-3 du CCH, l'ensemble du régime des attributions, et donc aussi du régime des conférences intercommunales, ne s'adresse qu'aux seuls organismes d'HLM locatifs et aux sociétés d'économie mixte dont le patrimoine est conventionné à l'APL (voir sur ce point la circulaire relative aux accords collectifs départementaux, point 2).

Bien entendu, des bailleurs à vocation sociale, non HLM ou SEM, peuvent s'agréger à la conférence intercommunale sur une base volontaire, s'ils souhaitent participer à ses travaux. Il pourrait en être ainsi, par exemple, des bailleurs visés à l'article L. 441-1-4 2^e alinéa qui renvoie à l'article 2334-17 du code général des collectivités territoriales, tels que les filiales de la SCIC ou de Charbonnages de France, etc.

11. Quelle forme doit revêtir l'acte entérinant la conférence ?

Vous établirez par arrêté la liste des personnes morales composant la conférence.

12. Comment fonctionne la conférence ?

Les délibérations de la conférence ne sont valides que si une majorité de membres participe à la délibération. Dans l'attente de précisions apportées par décret, on admettra cependant que la majorité est acquise aussi bien par les membres présents que représentés. La conférence aura bien entendu toute latitude pour établir son règlement intérieur afin de

préciser son mode de fonctionnement.

13. Qui préside la conférence ?

Elle est présidée par le représentant des maires désigné par ceux-ci. Toutefois, si la conférence n'a pas été créée dans les délais requis, vous en assurerez la présidence.

14. Quelle est la fréquence de réunion de la conférence ?

La conférence doit se réunir au moins une fois par an.

Missions des conférences intercommunales du logement

15. Quelles sont les missions de la conférence intercommunale du logement ?

a) Elle a principalement pour mission :

– de formuler un avis sur le projet d'accord collectif départemental passé entre l'Etat et les bailleurs sociaux : vous présenterez donc à la conférence un projet d'accord déjà parvenu à maturité, à l'issue de vos négociations avec les organismes bailleurs. L'avis de la conférence sur le projet d'accord est un avis simple. Le décret d'application de la loi précisera le délai dans lequel cet avis doit être rendu. Cet avis n'a pas à modifier les engagements quantifiés fixés annuellement à chaque organismes ;

– et d'élaborer une charte intercommunale qui décline l'accord par bailleur et par commune.

Si des chartes, conférences et bassins peuvent être pluri-départementaux (*cf.* question 7), il n'en va pas de même des accords collectifs qui demeurent de niveau départemental aux termes de la loi. Cette divergence ne paraît cependant pas devoir faire obstacle à l'élaboration de chartes communes à plusieurs départements si la situation de l'agglomération en cause le justifie manifestement.

Vous noterez que les conférences intercommunales du logement peuvent constituer « les instances locales » du plan départemental d'action en faveur du logement des personnes défavorisées (*cf.* l'article 4 modifié de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990). A ce titre, elles ont vocation à identifier les besoins qualitatifs et quantitatifs du plan.

b) La conférence définit également, organisme par organisme, des orientations générales d'attribution, « compte tenu des autres demandes de logement social » (art. L. 441-1-5). Il s'agit de répondre aux besoins des différents publics destinataires du logement social autres que ceux relevant des définitions du PDALPD.

Ces orientations d'attribution portant sur les autres demandes de logement ont vocation à corriger certains déséquilibres de peuplement selon la situation propre à chaque organisme (telle qu'elle est révélée notamment par l'enquête périodique sur l'occupation sociale) et en fonction de la réalité des différents territoires composant le bassin d'habitat.

De telles dispositions ont vocation à être transcrites dans la charte intercommunale évoquées ci-dessous.

c) La conférence procède annuellement à l'évaluation des demandes non satisfaites dans le délai visé à l'article L. 441-1-2 avant dernier alinéa, ainsi qu'à celle des conditions de mise en œuvre de la charte intercommunale. Elle définit les besoins de création d'offres adaptées de logements et peut émettre un avis sur les plafonds de ressources en vigueur dans le bassin d'habitat.

La conférence peut ainsi devenir le lieu privilégié de discussion sur la politique locale de l'habitat, notamment pour les sites de contrats de ville, PLH intercommunaux : vous agirez en ce sens dans toute la mesure du possible.

16. Quel est l'objet des chartes intercommunales du logement (art. L. 441-1-5, alinéas 4 à 6)

Ainsi qu'il est dit au 3^e alinéa de l'article L. 441-1-2, les chartes intercommunales ont pour objet de préciser et compléter l'accord collectif départemental en répartissant les objectifs quantifiés d'accueil des personnes défavorisées dans le parc de logements locatifs sociaux du bassin d'habitat, sans modifier les engagements quantifiés souscrits par les organismes au sein de l'accord départemental.

La précision spatiale apportée par la charte relève de l'appréciation souveraine de la conférence, la loi n'interdisant pas si nécessaire, pour le respect de la mixité, d'atteindre un degré de précision inférieur au territoire communal lui-même, tel que le quartier.

17. Comment est adoptée la charte intercommunale ?

Pour l'élaboration de la charte, la composition de la conférence intercommunale est réduite de la participation des maires dont les communes ne comportent pas de logements locatifs sociaux.

L'adoption de la charte ne peut procéder que du vote des seuls représentants des élus locaux. Les conditions de ce vote seront prochainement précisées par décret.

18. Quel est votre rôle vis-à-vis de la charte intercommunale ?

a) Si la charte qui vous est soumise ne soulève pas de difficulté, vous communiquerez formellement votre agrément au

président de la conférence.

Lorsque la charte excède les limites d'un seul département, elle est soumise à l'agrément des préfets concernés.

b) Si les dispositions de la charte s'écartent des objectifs de la loi ou vous semblent difficilement applicables, vous adresserez à la conférence intercommunale du logement des demandes motivées de modification.

Vous refuserez en tout cas votre agrément à toute charte qui méconnaîtrait les engagements quantifiés pris par les organismes dans le cadre de l'accord collectif départemental.

c) Si vous n'aviez pas donné votre agrément à une charte ou si la conférence n'avait pu aboutir à l'adoption d'une charte, les attributions de logements resteraient soumises aux dispositions des articles L. 441 à L. 441-1-2 (en particulier, le règlement départemental d'attribution visé à l'article L. 441-1-1). La répartition spatiale, dans le bassin, de l'objectif quantifié serait alors effectuée directement par les bailleurs.

19. Quels sont les délais de mise en œuvre des chartes ?

Aux termes de l'article L. 441-1-5, avant-dernier alinéa, les chartes intercommunales doivent avoir été adoptées dans un délai de six mois comptant à partir de la transmission de l'accord départemental aux conférences intercommunales. Ces dernières doivent elles-mêmes avoir été constituées dans le délai d'un an suivant la parution de la loi relative à la lutte contre les exclusions.

Compte tenu de ces délais et parallèlement aux négociations que vous mènerez avec les bailleurs sociaux en vue de l'établissement de l'accord collectif départemental, vous prendrez tous contacts utiles, en particulier auprès des élus locaux, en vue de délimiter des bassins d'habitat et d'engager la constitution de conférences intercommunales du logement. S'agissant de leur première mise en œuvre, les deux missions concernant les accords collectifs et la constitution des conférences devront en effet être menées à bien en même temps.