

*Secrétariat d'Etat au logement***Circulaire UHC/OC 6 n° 99-18 du 25 mars 1999 relative à l'attribution des logements sociaux et à la mise en œuvre des accords collectifs départementaux prévus par la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions (art. 56-I)**NOR : *EQU9910040C**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. 441-1-2 et L. 441-1-3 du code de la construction et de l'habitation.*Mots clés* : accords collectifs départementaux.*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, direction des affaires financières et de l'administration générale [pour information] ; mission interministérielle d'inspection du logement social [pour information]).

La loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions réforme profondément le régime juridique des attributions de logements sociaux. Cette refonte se traduit notamment par une innovation majeure sous la forme d'un accord collectif départemental entre l'Etat et les bailleurs sociaux pour répondre à l'exigence d'une meilleure prise en compte de la demande des personnes défavorisées cumulant des difficultés économiques et sociales.

Les accords collectifs départementaux définissent, dans le respect de la mixité sociale, des objectifs annuels chiffrés d'accueil des populations répondant aux critères du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées dont ils constituent un levier.

Ils définissent également des délais au-delà desquels toute demande en attente anormalement longue bénéficie d'une priorité d'examen, ainsi que les moyens d'accompagnement et les dispositions nécessaires à la mise en œuvre des objectifs, en cohérence avec les dispositifs du PDALD.

Ils sont complétés et précisés, le cas échéant, par des chartes intercommunales du logement élaborées au sein des bassins d'habitat (*cf.* circulaire sur les bassins d'habitat).

Vous veillerez à faire de l'accord collectif départemental un véritable contrat d'objectif avec tous les bailleurs sociaux et de sa négociation collective un temps de définition des objectifs et moyens les plus appropriés pour apporter des solutions durables aux besoins de logement des personnes visées. Le souci d'une plus grande solidarité entre les bailleurs sociaux doit marquer cette réflexion.

Vous trouverez ci-après les précisions que j'ai tenu à vous communiquer afin d'aider à la mise en œuvre et à l'interprétation des dispositions précitées.

1. Durée des accords collectifs départementaux

Ces accords s'expriment principalement par des engagements annuels quantifiés d'attribution pour chaque organisme (art. L. 441-1-2). Pour autant, ces accords ne sont pas soumis à révision annuelle. Les accords étant conclus, aux termes de la loi, tous les trois ans, leur révision ne pourra, en principe, intervenir que selon cette périodicité. Cependant, s'il apparaissait à l'issue de la première année de fonctionnement que l'accord était fondé sur une appréciation gravement erronée des besoins ou des possibilités d'action des organismes, il vous reviendrait exceptionnellement, dans ce cas et pour satisfaire aux objectifs de la loi, de rechercher avec les organismes signataires les adaptations nécessaires par voie d'avenant.

2. Signataires des accords

Les bailleurs sociaux concernés sont les organismes HLM et les SEM détenant un patrimoine conventionné à l'APL.

Les accords sont dits collectifs par la loi en ce qu'ils engagent tous les organismes disposant d'un patrimoine locatif dans le département. En revanche, chacun d'eux étant tenu à des engagements quantifiés qui lui sont propres, l'accord devra être signé par chaque organisme HLM ou SEM.

Je vous demande d'engager dès à présent les négociations nécessaires à la conclusion des accords avec les organismes ainsi définis qui possèdent ou gèrent un patrimoine locatif social dans votre département. Cette démarche devra être conduite dans la perspective de la définition des bassins d'habitat, selon les dispositions exposées ci-dessous.

3. Champ d'application géographique

L'accord collectif est départemental et doit être décliné par bassin d'habitat et secteur géographique. L'engagement doit « respecter la mixité sociale des villes et des quartiers » et tenir compte « des capacités d'accueil et de l'occupation sociale des différents organismes par secteur géographique ».

L'engagement annuel quantifié doit tenir compte des POPS en vigueur à la date de publication de la loi relative à la lutte contre les exclusions. Ces POPS subsisteront jusqu'à l'adoption de la charte intercommunale recouvrant au moins le même territoire. Il en va de même pour les chartes communales ou intercommunales issues de la loi du 14 novembre 1996 (pacte de relance pour la ville).

Il n'y aura que des avantages à capitaliser les acquis des concertations antérieures, qu'elles aient pris la forme de POPS, de chartes ou d'autres documents, de façon à les intégrer dans les dispositifs nouveaux d'échelle intercommunale.

4. Consultations

D'après l'article L. 441-1-4, vous ne devez délimiter des bassins d'habitat qu'après consultation de la commission départementale de la coopération intercommunale et du conseil départemental de l'habitat, ainsi que, dans la région Ile-de-France, de la conférence régionale mentionnée à l'article L. 441-1-6.

En phase initiale, il est certain que les démarches conduisant à la définition des accords d'une part et à la délimitation des bassins d'habitat d'autre part, devront être conduites parallèlement. Ainsi, à l'occasion de la négociation sur les accords, vous ne manquerez pas de recueillir l'avis des bailleurs sur la délimitation des bassins d'habitat parallèlement à celui des communes potentiellement intéressées.

Vous trouverez dans la circulaire spécifique relative aux bassins d'habitat, conférences et chartes intercommunales de plus amples développements quant aux conditions de délimitation des bassins d'habitat.

5. Objet et contenu de l'accord collectif

5.1. Engagement annuel quantifié

L'objet principal de l'accord collectif départemental réside dans la définition, pour chaque organisme d'HLM ou SEM disposant d'un patrimoine locatif social dans le département, d'un engagement annuel quantifié d'attribution de logements aux personnes cumulant des difficultés économiques et sociales visées dans le plan départemental d'action pour logement des personnes défavorisées (article L. 441-1-2).

La définition des publics visés par l'accord relève donc du PDALPD.

Par conséquent, si ce plan a déjà défini avec suffisamment de précision, en quantité et qualité, les besoins de logements des personnes cumulant des handicaps économiques et sociaux, la négociation de l'accord collectif départemental portera sur la quantification de l'engagement annuel et sa répartition entre les bailleurs sociaux en tenant compte bien évidemment de leurs capacités d'accueil.

Au cas où le PDALD n'aurait pas défini ces besoins avec précision, il reviendrait à l'accord collectif de le faire. L'accord devra s'attacher à définir les indicateurs les moins contestables permettant de caractériser les « difficultés sociales ». Devraient être couvertes par l'accord collectif, en premier lieu, les personnes privées de tout logement, menacées d'expulsion ou sortant d'un hébergement ou d'un logement d'urgence.

J'appelle votre attention sur le fait que l'engagement annuel quantifié doit s'apprécier d'abord par rapport aux besoins exprimés par le PDALPD et nullement par rapport aux « filières » de réservation de logements (préfet, collectivités locales, « 1 % »). Si le contingent de réservation du préfet a naturellement vocation à accueillir les attributions faites au profit de ces publics, il n'a pas de rôle exclusif en la matière ; il est au contraire conforme à l'esprit de la loi que chaque réservataire ainsi que les organismes eux-mêmes participent solidairement à l'accueil de ces populations.

La définition de l'engagement se fait en fonction des capacités d'accueil, existantes et à créer, et d'occupation sociale du parc des différents organismes et du respect de la mixité sociale des villes et des quartiers. Ceci peut impliquer un certain rééquilibrage à la fois géographique et par organisme, conduisant à des objectifs éventuellement correctifs de la politique suivie par certains organismes : pour cela, il devra être tenu compte tant du parc existant que de la programmation.

Pour des raisons de simplicité et d'efficacité du suivi, on préférera les engagements quantifiés en valeur absolue plutôt qu'en pourcentage du total des attributions.

Il revient aux chartes intercommunales de décliner par commune la répartition de l'accord collectif.

5.2. Précisions et compléments sur les conférences et chartes intercommunales du logement

Les chartes intercommunales prévues à l'article L. 441-1-5 ont pour objet de préciser et compléter l'accord collectif, selon les conditions décrites dans la circulaire relative aux bassins d'habitat et aux conférences et chartes intercommunales.

Les précisions et compléments attendus des chartes et conférences intercommunales ne sauraient retarder la signature des accords collectifs départementaux. Les chartes et conférences ne peuvent en effet aucunement remettre en cause les accords départementaux. Dès lors que la conférence a régulièrement émis son avis sur l'accord, au terme d'un délai à préciser par décret, celui-ci peut être définitivement signé. Les compléments éventuellement proposés par les travaux ultérieurs de la conférence pourront faire l'objet d'un additif à l'accord dans un second temps.

5.3. Délais d'attente des demandes de logement

Un autre des objets essentiels de l'accord collectif départemental consiste à définir « des délais d'attente manifestement anormaux au regard des circonstances locales, au-delà desquels les demandes font l'objet d'un examen prioritaire, ainsi que les conditions de cet examen » (art. L. 441-1-2, avant-dernier alinéa).

Il vous reviendra de rechercher avec les organismes bailleurs, compte tenu de la connaissance qu'ils ont des délais normaux de traitement des demandes, où situer ce seuil. Au cas où les bailleurs exprimeraient sur ce sujet des opinions par trop divergentes, il vous reviendrait de fixer ce délai par arrêté.

A titre indicatif, on peut considérer qu'un délai dépassant de plus de 50 % le délai moyen de traitement serait manifestement anormal. Il est envisageable de créer plusieurs zones de délais : dans la plupart des cas cependant, un délai pour les zones tendues et un délai pour les autres secteurs devraient suffire.

Les demandes qui dépassent les délais seront listées et diffusées par le système d'enregistrement du numéro départemental prévu à l'article L. 441-2-1 qui fera l'objet d'un décret prévu pour la fin de l'année 1999.

Ce dispositif actuellement en cours d'expérimentation dans plusieurs départements sera généralisé dans les conditions prévues par la circulaire n° 98-92 du 13 octobre 1998.

La négociation de l'accord collectif sera l'occasion de définir les principes d'utilisation de ce serveur d'enregistrement, dont l'accord collectif intégrera, le moment venu, les modalités pratiques de cogestion.

5.4. Conditions de suivi de l'accord collectif départemental

Le repérage, l'accueil et le traitement des demandes de logement les plus difficiles à satisfaire constituent un enjeu majeur de l'accord collectif départemental. Il postule de la part des organismes bailleurs une prise en charge et un traitement solidaire de ces demandes, notamment de celles qui apparaissent en dépassement anormal du délai d'attente.

Dans le cadre de la négociation que vous engagerez, vous attacherez la plus grande importance à la composition et au fonctionnement de l'instance de suivi de l'accord collectif. Celle-ci sera bien évidemment composée des bailleurs présents dans le département ou d'une fraction de ceux-ci lorsqu'ils y sont particulièrement nombreux. Vous assurerez une représentation permanente des services de l'Etat au sein de cette instance : cette représentation pourra utilement assurer le secrétariat du groupe. Vous veillerez enfin à permettre à la commission de médiation prévue à l'article L. 441-2-3 de se faire entendre de l'instance de suivi de l'accord départemental, selon des modalités à définir localement.

Le groupe de suivi devra élaborer progressivement une doctrine de traitement des demandes en délai d'attente anormal. Les réponses à apporter sont évidemment différentes selon que la difficulté provient du degré d'exigence qualitative de la demande ou qu'elle provient du profil du demandeur lui-même. Plus largement, l'instance de suivi formulera toutes propositions utiles à l'amélioration du traitement des demandes présentant des difficultés particulières.

Dans de nombreux départements il conviendra de faire jouer à l'instance de suivi de l'accord départemental un rôle direct de résolution des cas difficiles. A défaut le traitement, cas par cas, de ces demandes sera renvoyé sur des dispositifs existants ou à créer, agissant par délégation de l'instance de suivi, d'échelle territoriale plus réduite et faisant intervenir, en sus des signataires de l'accord, tous les partenaires utiles tels que communes, organismes sociaux (CAF, etc.), associations...

Enfin, vous favoriserez les bilans périodiques des travaux de l'instance de suivi de façon à vérifier l'application de l'accord départemental par les organismes.

5.5. Rôle statistique

L'accord collectif départemental a également pour objet de définir les conditions d'établissement et de communication par les bailleurs de diverses informations à caractère statistique. Il s'agit pour chaque bailleur :

- des résultats atteints au regard des engagements annuels d'attribution ;
- des demandes de logement adressées ou transmises à chaque bailleur ;
- des logements nouvellement mis en service ou remis en location ;
- des logements restés vacants pendant plus de trois mois ;
- et des attributions prononcées ainsi que celles qui ont été proposées mais refusées par les demandeurs.

Ces informations ont pour but d'améliorer la transparence et de fournir des données fiables à la concertation sur les orientations d'attribution (conférences intercommunales) et à la négociation des objectifs d'accueil (accord collectif départemental).

Afin de ne pas compliquer exagérément le travail statistique des bailleurs, il est vivement recommandé de retenir dans l'accord une ventilation statistique qui repose sur les rubriques déjà définies par des enquêtes existantes et d'optimiser les informations déjà produites.

Les diverses informations exigées par la loi ne sauraient avoir un caractère nominatif s'agissant en particulier des personnes visées par l'accord départemental. En revanche, le principe d'objectifs fixés organisme par organisme implique que ces derniers soient identifiables ; il en ira de même pour les informations statistiques visées au 3^e de l'article L. 441-2-5. Il est rappelé que ces informations peuvent être communiquées à toute personne en faisant la demande.

Conformément au protocole d'accord national signé le 17 décembre 1997 entre l'Etat et les représentants nationaux du mouvement HLM, les services du secrétariat d'Etat au logement et l'UNFOHLM ont entrepris l'élaboration d'un cadre commun pour la production de l'information statistique qui sera disponible dans les prochains mois.

5.6. Moyens d'accompagnement

L'accord collectif « organise les moyens d'accompagnement et les dispositions nécessaires à la mise en œuvre des objectifs ainsi définis » (art. L. 441-1-2, avant-dernier alinéa). Ces moyens peuvent être liés à la mise en œuvre du Fonds de solidarité pour le logement, à la programmation des crédits, aux besoins de logements adaptés, à la sollicitation des associations et du parc privé, etc.

Les moyens d'accompagnement s'adressent à l'accord dans son entier et non pas à chacun de ses signataires. En particulier, il ne saurait être question de rechercher une négociation organisme par organisme consistant à établir, dans un souci d'équilibre formel, des contreparties à chaque engagement annuel quantifié.

L'enjeu principal consiste bien à adapter les moyens aux besoins, notamment par la programmation, afin de ne pas raisonner uniquement en fonction du parc existant.

6. Sanctions (art. L. 441-1-3)

L'article L. 441-1-3 organise un régime de sanctions à l'encontre des organismes qui refuseraient de passer un accord avec vous ou ne le respecteraient pas. Ces sanctions sont progressives.

Lorsque, au terme d'un délai de six mois après que vous le lui aurez proposé, un organisme refuse de signer l'accord départemental, vous désignerez à l'organisme concerné, sur vos droits de réservation, des personnes prioritaires et fixerez le délai dans lequel celui-ci est tenu de les loger. Vous procéderez à ces désignations jusqu'à la signature de l'accord départemental par le bailleur en cause, en tenant compte de l'état de l'occupation sociale de son patrimoine et dans les conditions fixées par le règlement départemental d'attribution. Au préalable, vous aurez consulté les maires des communes intéressées. Au cas où les droits de réservation du préfet n'auraient pas été maintenus, il conviendrait bien évidemment de reconstituer progressivement un contingent suffisant par récupération des logements venant à se libérer.

Si un organisme refuse d'honorer l'engagement qu'il a pris dans le cadre de l'accord départemental, vous procéderez à un nombre d'attributions équivalent au nombre de logements restant à attribuer en priorité aux personnes défavorisées, selon l'engagement souscrit, après consultation des maires des communes intéressées. Dans cette hypothèse, vous devrez vous faire communiquer toutes vacances de logements et prononcer les attributions nécessaires par arrêté.

Si l'organisme fait obstacle à la mise en œuvre des dispositions précédentes, notamment en ne vous mettant pas en mesure d'identifier les logements relevant de vos droits à réservation, vous désignerez pour une durée d'un an, après tentative de conciliation suivie au besoin d'une mise en demeure, un délégué spécial chargé de prononcer les attributions au nom et pour le compte de l'organisme, après consultation des maires des communes concernées, dans le respect des conventions de réservation de logements régulièrement signées. Vous réserverez bien évidemment ce type de sanction aux cas de mauvaise foi manifeste. Dans ce cadre, le délégué spécial agirait suivant les dispositions générales de la loi et de ses décrets d'application ainsi que du règlement départemental d'attribution visé à l'article L. 441-1-1.

Ces interventions directes dans l'attribution des logements devront évidemment se faire dans le respect des droits à réservation des tiers.

7. Délais de mise en œuvre

La loi n'assigne pas de délai pour l'établissement des accords collectifs. Toutefois, l'article L. 441-1-2, 2^e alinéa fait obligation de soumettre l'accord collectif départemental aux conférences intercommunales prévues à l'article L. 441-1-4. Or, celles-ci doivent avoir été créées avant le 2 août 1999 aux termes de l'article précité, 3^e alinéa. Sans méconnaître que l'accord peut être soumis aux conférences intercommunales au-delà de la date ultime de leur création, il conviendra cependant de faire en sorte que les conférences créées puissent en être saisies dès cette échéance.

Vous engagerez donc sans tarder les négociations devant aboutir à l'établissement de l'accord collectif en même temps que vous prendrez les contacts nécessaires pour définir, s'il y a lieu, les bassins d'habitat, supports des conférences intercommunales du logement.

Un comité de pilotage entre la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction et l'UNFOHLM a été mis en place dans le cadre de l'application du protocole d'accord du 17 décembre 1997. Ce comité a pour fonction de faciliter la mise en œuvre de la réforme des attributions par l'élaboration de documents communs et la mise en œuvre de l'expérimentation du « numéro unique ». Le comité pourra donc être saisi des différents aspects de la réforme des attributions.

*
* *

Vous me saisissez sous le timbre UC/OC3 de toute difficulté que vous pourriez rencontrer dans l'application des dispositions évoquées ci-dessus.

*Le secrétaire d'Etat au
logement,
L. Besson*