

*Direction générale de l'urbanisme,
de l'habitat et de la construction*

**Circulaire UHC/IUH/6 n° 2000-16 du 9 mars 2000
relative aux opérations financées sur la ligne d'urgence
NOR : EQUU0010030C**

Textes sources :

Circulaire n° 95-64 du 3 août 1995 relative au logement d'urgence ;
Lettre-circulaire du 28 mars 1996 ;
Circulaire n° 98-70 du 2 juillet 1998 relative au logement d'urgence.

Textes abrogés :

Circulaire n° 95-64 du 3 août 1995 relative au logement d'urgence ;
Lettre-circulaire du 28 mars 1996 ;
Circulaire n° 98-70 du 2 juillet 1998 relative au logement d'urgence.

Mots clés : hébergement d'urgence, logement à vocation sociale, logement réquisitionné.

Publication : *Bulletin officiel.*

Le secrétaire d'Etat au logement à Mesdames et Messieurs les préfets de région (direction régionale de l'équipement, Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction, conseil général des ponts et chaussées, mission interministérielle d'inspection du logement social [pour information]) ; Mesdames et Messieurs les préfets de département (direction départementale de l'équipement [pour attribution]).

Depuis 1993, un dispositif d'aide à la création de structure d'hébergement d'urgence et de logements temporaires pour les personnes défavorisées a été mis en place.

Ce dispositif a permis des améliorations quantitatives et qualitatives réelles, mais celles-ci demeurent insuffisantes et sont souvent précaires. Le dispositif s'est par ailleurs lui-même complexifié au fil des trois circulaires citées en objet et souffre de ce fait d'un manque de lisibilité.

C'est pourquoi le Gouvernement a décidé de refondre par le présent texte les trois circulaires précitées en réorientant le dispositif prioritairement vers la pérennisation et l'humanisation de l'accueil d'urgence.

Le financement de ce dispositif est soumis aux dispositions du décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'Etat pour des projets d'investissement.

1. Objectifs poursuivis

Le dispositif d'hébergement d'urgence avait pour vocation initiale la mise à l'abri des populations sans domicile fixe, dans une stricte logique de survie aux conditions climatiques les plus rigoureuses.

Le bilan de la mise en œuvre de ce dispositif d'urgence fait apparaître que :

- certains hébergements sont remis en question chaque année du fait du statut d'occupation des locaux (prêts, baux précaires...) ;
- trop de structures d'hébergement ne sont ouvertes qu'une partie de l'année ;
- le parc offre, en région Ile-de-France notamment, des conditions d'accueil souvent inacceptables, en termes tant de densité d'occupation que de confort sanitaire ou de sécurité.

L'hébergement d'urgence doit évoluer en prenant en compte trois objectifs :

- création de places nouvelles et ouverture des centres tout au long de l'année lorsque le besoin est avéré ;
- pérennisation, humanisation, modernisation des locaux permettant la constitution progressive d'un patrimoine à vocation sociale destiné à l'accueil d'urgence ;
- accompagnement des personnes hébergées vers l'autonomie.

Chaque opération doit donner lieu à un projet social formalisé précisant les éléments suivants :

- définition des personnes visées (situation sociale, financière, etc.) ;
- concertation sur les modalités d'accueil des personnes ;
- modalités de gestion ;
- accompagnement social et financement correspondant ;
- dispositif d'aide aux ménages accueillis vers des solutions de logements adaptées.

La durée d'occupation dépend du projet social développé.

L'accompagnement social sera fonction du projet social qui en précisera les modalités et doit avoir, entre autres, pour objectif la préparation à l'accès au logement de droit commun.

La gestion sera assurée soit par le propriétaire bailleur, soit, le plus souvent, par une association spécialisée.

Vous vous assurerez du réalisme de ce projet social en vérifiant la pertinence et la crédibilité du budget prévisionnel de fonctionnement des opérations, notamment par la participation financière des collectivités locales et des organismes sociaux.

Les opérations doivent correspondre aux besoins identifiés, notamment dans les diagnostics établis dans le cadre des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées, des plans départementaux pour l'hébergement d'urgence des personnes sans abri et des schémas départementaux de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion.

2. Les opérations subventionnables

Les opérations subventionnables au titre de la présente circulaire doivent être, pour l'essentiel, destinées à l'hébergement d'urgence de personnes ou parfois de ménages qui ne sont pas en situation d'avoir accès au logement social de droit commun. Elles doivent principalement créer des capacités disponibles toute l'année et être mobilisables sur une durée minimale de cinq années, sauf en cas de coûts extrêmement faibles.

Elles peuvent être exceptionnellement destinées au logement de personnes défavorisées sous conditions particulières.

Elles doivent permettre un accueil digne et confortable.

Les principaux types d'opérations subventionnables sont les suivants :

- les « hôtels sociaux », qui se définissent comme des structures offrant de réels espaces privatifs pour chaque famille ou individu avec des conditions décentes de confort et des équipements sanitaires et de cuisine privatifs ou communs à seulement quelques familles.

Ces « hôtels sociaux » doivent permettre la création de places nouvelles rendues nécessaires par la disparition des structures d'accueil non pérennes, par le desserrement d'établissements existants, ou par un besoin nouveau identifié par les plans cités précédemment.

Lorsque le projet social prévoit une participation financière des personnes accueillies, cette participation doit se situer à des niveaux inférieurs aux loyers plafonds PLAI ;

- les réhabilitations, aux fins d'humanisation, de structures d'hébergement existantes ;
- les structures d'hébergement collectif nouvelles liées principalement au desserrement des structures existantes ;
- les travaux de mise aux normes minimales d'hygiène et de sécurité incendie strictement indispensables au maintien de l'ouverture au public des places d'urgence réservées dans des structures existantes (CHRS notamment).

Pour ces opérations, l'acquisition, suivie de l'amélioration, sera largement privilégiée.

Lorsque le foncier ne peut pas être acquis ou cédé à bail à long terme, l'importance des travaux sera proportionnée à la durée du bail ou du prêt.

A titre exceptionnel, pourront aussi être financés sur la ligne d'urgence :

- l'aménagement de logements à vocation sociale dans des immeubles vacants, non éligibles aux PLAI, ANAH ou à la Palulos, pour des raisons diverses, par exemple parce qu'ils sont destinés à être démolis à terme ou temporairement mis à disposition (et appartenant notamment à l'Etat, à des établissements ou entreprises publiques, à des collectivités locales ou à des associations, etc.) ;

- l'acquisition (avec ou sans travaux) de fonds de commerce et/ou de murs d'hôtels vacants ou menacés de fermeture permettant soit d'éviter la disparition d'hôtels privés sociaux de fait, soit de créer une offre nouvelle d'hôtel commercial à vocation sociale.

Pour ces deux dernières opérations, un avis du comité de pilotage national visé ci-dessous sera requis et les loyers ou redevances devront se situer à des niveaux inférieurs aux plafonds correspondants des PLAI.

3. Les maîtres d'ouvrage bénéficiaires de subventions

Peuvent bénéficier des subventions définies par la présente circulaire les organismes HLM, les SEM, les collectivités locales et leurs groupements, les CCAS et tous les organismes (notamment la Sonacotra) et associations œuvrant dans le domaine de l'insertion par le logement.

4. Les aides personnelles

Les structures d'hébergement et les logements à vocation sociale ainsi produits ne peuvent être conventionnés et ne peuvent ouvrir droit à l'APL.

Ces structures ont vocation à bénéficier de l'ALT, étant précisé que les logements à vocation sociale peuvent éventuellement dans un second temps et si les conditions de droit commun requises pour le bénéfice de cette aide sont réunies par les occupants, leur ouvrir droit à l'allocation logement.

A ce sujet, je vous invite à prendre l'attache de la caisse d'allocations familiales compétente dès la conception d'un projet et je vous rappelle qu'en tout état de cause il n'est pas possible de cumuler le bénéfice de l'ALT et de l'allocation logement pour un même logement.

5. Le financement

Conformément à l'article 10 du décret n° 99-1060 du 16 décembre susvisé, le montant total des aides publiques directes ne peut être supérieur à 80 % de la dépense subventionnable engagée par le demandeur.

Le taux de subvention est fixé à 50 % maximum de la dépense toutes taxes comprises non plafonnée pour la création de place d'hébergement et l'humanisation des places d'hébergement existantes.

Les subventions accordées par le préfet de département sont imputées sur le chapitre et article de prévision 65-48/10 et sur l'article d'exécution 17.

Ces subventions sont accordées dans la limite des plafonds suivants :

a) Plafonds par place pour la création et la réhabilitation d'hébergement collectif et la création « d'hôtels sociaux ».

Les subventions pour création de places d'hébergement et réhabilitation de places existantes sont plafonnées à 80 000 francs par place en Ile-de-France et à 50 000 francs par place dans les autres régions.

Toutefois, pour des opérations dûment justifiées, et qui devront rester exceptionnelles, ces plafonds pourront faire l'objet :

- soit d'une dérogation préfectorale, dans la limite de 50 %.
- soit d'une dérogation accordée par le comité de pilotage interministériel national, sur la base d'un dossier technique instruit par la direction départementale de l'équipement, comprise entre 50 % et 75 %.

b) Plafond global par opération.

Le montant global de la subvention par opération qui ne pourra excéder 50 % du prix de revient prévisionnel de l'opération est plafonné à 10 000 kF.

c) Plafonds pour l'aménagement de logements à vocation sociale.

Pour le financement de logements, vous veillerez à ce que le montant moyen départemental par logement de ces subventions reste inférieur ou ne dépasse pas de plus de 20 % le montant moyen départemental de subvention PLAI par logement.

d) Dispositions relatives au cumul dans le temps des subventions sur la ligne d'urgence.

Le financement des opérations de rénovation des structures d'urgence ou de logements déjà financés sur la ligne d'urgence sera possible sous réserve que le cumul dans le temps des subventions ne dépasse pas les plafonds dérogatoires de subvention indiqués ci-dessus.

Vous veillerez à ce que les opérations restent d'un coût modéré : en particulier, il est souhaitable que ce coût n'excède pas le coût moyen constaté au niveau régional pour les opérations similaires déjà financées depuis 1993.

Des financements complémentaires seront recherchés auprès des collectivités locales, des CAF et des CMSA. Seront également mobilisés prioritairement les financements 1 %, obligation 10 % annuelle des associés collecteurs. A cet effet, vous vous rapprocherez de votre animateur régional COPARIL. Les opérations subventionnées au titre de la présente circulaire bénéficient conformément au b) du 3^e de l'article R. 313-17-1 du CCH, d'une dérogation pour l'affectation de fonds du 1 % dans la limite d'une quotité maximale de 50 %. Enfin, les prêts de la Caisse des dépôts peuvent être également mobilisés.

Les subventions attribuées dans le cadre de la présente circulaire ne peuvent en aucun cas se cumuler avec des subventions PLUS, PLAI, PALULOS ou ANAH sous réserve de ce qui est indiqué ci-après.

6. Dispositions particulières pour les opérations ayant déjà fait l'objet d'un financement sur la ligne d'urgence

A titre exceptionnel et dérogatoire, vous pourrez accorder à des maîtres d'ouvrage mentionnés à l'article R. 331-14 du code de la construction et de l'habitation des financements PLAI pour des logements ayant antérieurement bénéficié d'une subvention de l'Etat attribuée au titre de la ligne d'urgence.

Cette dérogation doit permettre de phaser la réalisation d'opérations. Par exemple, un local mis à disposition ou réquisitionné peut, dans un premier temps, faire l'objet de travaux de rénovation limités financés dans le cadre de la ligne d'urgence, pour être occupé rapidement. Dans un deuxième temps, ce local sera de préférence acquis et les travaux pourront être achevés avec un financement PLAI. De même, un local acquis et partiellement rénové dans le cadre de la ligne d'urgence pourra ultérieurement faire l'objet de travaux de rénovation complémentaires financés en PLAI.

La subvention PLAI devra être attribuée dans un délai maximal de trois ans suivant la date d'attribution de la subvention versée dans le cadre de la présente circulaire. L'octroi de la subvention PLAI sera subordonné dans les conditions de droit commun à la passation d'une convention ouvrant droit à l'APL.

Pour le calcul du montant de la subvention PLAI le prix de revient de l'opération devra tenir compte de l'ensemble des dépenses engagées, y compris celles ayant déjà fait l'objet d'une subvention attribuée au titre de la ligne d'urgence. Cette dernière subvention sera déduite du montant de la subvention attribuée au titre du PLAI pour éviter tout cumul indu de subventions. Au total, la somme des deux subventions sera ainsi égale à la subvention PLAI qui aurait été versée si l'opération avait été réalisée en une seule tranche.

Le coût d'acquisition inclus dans le prix de revient précité devra exclure toute plus-value apportée à l'immeuble par les travaux réalisés dans le cadre de la première subvention attribuée au titre de la ligne d'urgence. Ces modalités de calcul s'appliqueront que les bénéficiaires de la subvention attribuée dans le cadre de la ligne d'urgence et de la subvention PLAI soient les mêmes ou pas, ce qui ne sera généralement pas le cas pour les logements réquisitionnés.

Toutefois, pour les seuls logements réquisitionnés, et sous la réserve expresse qu'ils soient toujours soumis au régime de la réquisition :

- le délai maximal de trois ans prévu dans ladite instruction pourra être porté à cinq ans et en cas d'application de l'article R. 641-17 du code de la construction et de l'habitat, à sept ans ;
- il sera possible de mixer des financements PLUS et PLAI dans une même opération ;

- il pourra être dérogé à la déduction de la subvention antérieurement allouée au stade de la réquisition.

Le comité interministériel de pilotage national aura en charge de se prononcer sur les possibilités de dérogations lorsque le prix de revient sera supérieur à 16 000 francs par mètre carré sur la base d'un dossier technique instruit par les directions départementales de l'équipement.

Les décisions de dérogations seront notifiées, par le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, au préfet de département. Le financement de ces opérations s'imputera sur les dotations déconcentrées.

Les dossiers de demande de dérogation relative aux logements réquisitionnés ainsi que les imprimés de suivi des décisions de subvention de chaque opération financée dans le cadre de la ligne d'urgence devront être transmis au ministère de l'équipement, des transports et du logement, direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, service du développement urbain et de l'habitat, sous-direction des interventions urbaines et de l'habitat, bureau IUH 1, arche de La Défense, 92055 La Défense Cedex.

7. Le versement des subventions

J'attire votre attention sur les délais figurant dans le décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999.

Pour l'application de l'article 6 de ce décret, vous informerez les maîtres d'ouvrage lorsque leur dossier sera complet, que le fait de commencer les travaux avant la décision de subvention sera effectué sous leur responsabilité, cette autorisation ne valant pas promesse de subvention.

Les subventions seront versées par acomptes successifs, au fur et à mesure de l'état d'avancement des opérations.

Le premier versement sera cependant conditionné à la signature d'une convention liant le préfet de département, le bénéficiaire de la subvention et, le cas échéant, les autres partenaires concernés.

Cette convention, outre les éléments habituels, devra préciser au moins les éléments suivants :

- le projet social ;
- les plafonds de ressources des ménages hébergés (lorsqu'une participation financière leur est demandée) ou logés ;
- les montants de participation, de redevance ou de loyers, avant et après aide, ainsi que leurs conditions d'évolution ;
- l'établissement d'un bilan annuel ;
- la durée de vie de l'opération ;
- les conditions de dévolution du ou des biens en cas de cessation d'activité ;
- les conditions de remboursement de la subvention accordée en cas de non-respect des engagements pris.

Dans tous les cas (en particulier, lors d'acquisitions avec ou sans travaux), la durée de vie des opérations ne saurait être inférieure à la durée des prêts contractés. Par ailleurs, chaque fois que cela sera possible, je vous invite à étudier avec les acteurs concernés les conditions dans lesquelles les logements financés pourront conserver une vocation très sociale au-delà même de la durée prévue.

Le solde de la subvention ne pourra être versé qu'à la date d'achèvement des opérations, après obtention des autres financements et sous réserve de la vérification du taux de 80 % prévu à l'article 10 du décret précité.

8. Le comité de pilotage national

Le comité de pilotage interministériel national, composé de la direction du budget, de la DAS, de la DIRMI et de la DGUHC, est dorénavant chargé de donner avis ou conseils sur tout projet que vous souhaiteriez lui soumettre.

Il est également chargé de statuer sur les demandes d'acquisition de fonds de commerce meublés, les dérogations aux plafonds de subvention fixées par la présente circulaire comprises entre 50 % et 75 %, les dérogations concernant la consolidation en logements sociaux de logements réquisitionnés dont le prix de revient serait supérieur à 16 000 francs par mètre carré ainsi que l'aménagement de logements à vocation sociale.

Il se réunira à l'initiative de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction. Toutefois, pour les opérations soumises à des contraintes particulières de calendrier, une procédure d'urgence sera mise en œuvre.

En outre, pourront lui être soumis tous projets expérimentaux visant au logement des personnes défavorisées ne pouvant être financés ni dans le cadre des dispositions de la présente circulaire ni dans celui des financements de droit commun.

Les décisions du comité seront notifiées par le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, au préfet du département concerné et les financements correspondants s'imputeront sur les dotations déconcentrées

Dans ces cas, les dossiers devront être transmis au :

- ministère de l'équipement, des transports et du logement, direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, service du développement urbain et de l'habitat, sous-direction des interventions urbaines et de l'habitat, bureau IUH 1, Arche de La Défense, 92055 La Défense Cedex ;
- ministère de l'emploi et de la solidarité, direction de l'action sociale, site Atlantique-Montparnasse, 7-11, place des Cinq-Martyrs-du-Lycée- Buffon, 75707 Paris Cedex 15.

9. Le bilan et l'évaluation des opérations

Vous adresserez annuellement un bilan de l'application de cette circulaire sous le timbre précité.

Pour le ministre et par délégation :

Le directeur général de

*Le contrôleur
financier,
L. Durvy*

**Annexe à la circulaire du 9 mars 2000 relative
aux opérations financées sur la ligne d'urgence**

Département ---		Bénéficiaire : nom, raison sociale, forme juridique
Année de la décision ----		Adresse :
		Commune :

Adresse complète de l'opération :

Commune :

1. - CARACTÉRISTIQUES DE L'OPÉRATION

Type de logements : 1 Collectif / 2 Individuel
Nombre de logements
Nombre de places
Surface habitable
Prix de revient prévisionnel
Budget annuel de fonctionnement prévisionnel

II. - PLAN DE FINANCEMENT

FINANCEMENTS	MONTANTS	QUOTITÉS
SUBVENTIONS		
- Etat		
-		
-		
-		
Sous total subventions		
PRÊTS		
CDC		
-		
Total prêts		
Fonds propres		
Total du financement		