

AMÉNAGEMENT NATURE, LOGEMENT

MINISTÈRE DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES

*Direction générale de l'aménagement,
du logement et de la nature*

*Direction de l'habitat, de l'urbanisme
et des paysages*

Sous-direction de la législation
des organismes constructeurs

Commissariat général
à l'égalité des territoires

Direction de la ville et de la cohésion urbaine

Sous-direction du renouvellement urbain,
du développement économique
et de l'emploi

Instruction du Gouvernement du 14 mai 2018 relative aux orientations en matière d'attribution de logements sociaux situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville

NOR : TERL1806861J

(Texte non paru au *Journal officiel*)

Date de mise en application : immédiate.

Résumé : instruction relative à la mise en œuvre de dispositions de la loi Égalité et Citoyenneté en matière d'attribution de logements sociaux situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville visant à favoriser la mixité sociale dans ces quartiers.

Catégorie : directive adressée par les ministres aux services chargés de leur application, sous réserve, le cas échéant, de l'examen particulier des situations individuelles.

Domaine : logement.

Type : instruction du Gouvernement et instruction aux services déconcentrés.

Mots clés liste fermée : Logement_Construction_Urbanisme.

Mots clés libres : politique de la ville – renouvellement urbain – attribution de logement social – droit au logement opposable (DALO).

Références :

Code de la construction et de l'habitation : articles L. 441-1, L. 441-1-1 et L. 441-1-5 ;

Article 70 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté ;

Note technique du 25 avril 2017 relative aux conditions d'application dans l'espace et dans le temps des principales dispositions de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté relatives aux attributions et à la gestion de la demande (NOR : LHAL1712312N).

Publication : BO ; circulaires.gouv.fr.

Le ministre de la cohésion des territoires aux préfets de région (direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement [DREAL] ; direction régionale et interdé-

partementale de l'hébergement et du logement [DRIHL]; direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement [DEAL], aux préfets de département (préfets délégués à l'égalité des chances; sous-préfets en charge de la politique de la ville; direction départementale de la cohésion sociale [DDCS]; direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations [DDCSPP]; direction départementale des territoires [et de la mer] DDT[M]) (pour attribution); au secrétariat général du Gouvernement; au secrétariat général du MTES et du MCT; à la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature - direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages; au commissariat général à l'égalité des territoires; au ministère des solidarités et de la santé (secrétariat général; direction générale de la cohésion sociale [DGCS]) (pour information).

Le renforcement de la mixité sociale et résidentielle est un des axes majeurs de la nouvelle impulsion donnée par le Président de la République pour les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).

Il s'agit d'éviter de concentrer la pauvreté dans les quartiers les plus défavorisés, de casser les logiques de ségrégation et de favoriser l'égalité des chances.

Pour favoriser la mixité sur les territoires, il convient d'agir sur l'offre nouvelle de logements, en veillant à sa bonne répartition spatiale, sa diversité et son adaptation aux besoins et aux revenus des ménages, mais aussi sur le parc social existant, grâce aux attributions de logements sociaux, notamment en donnant aux ménages aux revenus modestes la même possibilité que les autres de se voir attribuer un logement en dehors des QPV.

Aujourd'hui, les ménages les plus modestes sont sous-représentés dans les attributions de logements sociaux réalisées en dehors des QPV. En 2016, les attributions en faveur des ménages appartenant au quartile des demandeurs aux ressources les plus faibles constituaient seulement 18,7% des attributions hors QPV, cette proportion variant fortement d'une région à l'autre de 11% (Île-de-France) à 32% (partie ex Midi-Pyrénées de l'Occitanie). Par comparaison, les attributions en faveur de ces demandeurs représentent 28,5% des attributions en QPV à l'échelle nationale.

Pourtant, une étude de l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS)¹ a démontré l'existence hors QPV d'un parc de 1,2 million de logements à bas loyer, suffisant pour accueillir les demandeurs les plus modestes à hauteur d'au moins 25% des attributions annuelles.

La présente circulaire rappelle les objectifs et actions à mettre en œuvre en ce qui concerne les attributions hors et dans les QPV et les relogements des ménages DALO, en application de la loi Égalité et Citoyenneté afin de garantir la mixité sociale et résidentielle.

1. Objectifs d'attribution de logements sociaux, situés en dehors des QPV, en faveur des demandeurs de logement social dont les ressources sont les plus faibles et des ménages relogés dans le cadre des opérations de renouvellement urbain

Pour que les personnes aux ressources les plus modestes puissent être logées dans l'ensemble du parc social et permettre ainsi un meilleur équilibre entre les territoires, l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) impose aux bailleurs sociaux disposant de patrimoine dans les territoires des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) tenus de se doter d'un programme local de l'habitat (PLH) ou compétents en matière d'habitat et comportant au moins un QPV de consacrer au moins 25% des attributions, suivies de baux signés, qu'ils réalisent en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville, aux demandeurs les plus pauvres (nouveaux entrants ou locataires en mutation) et aux personnes relogées dans le cadre des opérations de renouvellement urbain².

Les demandeurs les plus pauvres sont définis comme étant ceux qui appartiennent au quartile des demandeurs aux ressources les plus faibles dont les demandes figurent dans le système national d'enregistrement (SNE) à l'échelle intercommunale ou celle du territoire de la région en Île-de-France. Les autres ménages concernés relèvent des opérations de renouvellement urbain réalisées

¹ Rapport d'étude de l'ANCOLS sur les loyers des logements sociaux situés hors quartiers prioritaires de la politique de la ville - décembre 2016.

² Cette disposition s'applique également aux établissements publics territoriaux (EPT) de la métropole du Grand Paris, aux métropoles d'Aix-Marseille-Provence et de Lyon et à la ville de Paris.

dans le cadre du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) et contractualisées avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) dans les conditions prévues à l'article 10-3 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003.

Toutefois, la loi a prévu que ce taux peut éventuellement être adapté, compte tenu de la situation locale, dans le cadre des orientations en matière d'attributions adoptées par la conférence intercommunale du logement (CIL).

Ces orientations doivent être approuvées par l'établissement public de coopération intercommunale et par le représentant de l'État dans le département.

Vous ne devez approuver qu'à titre exceptionnel une éventuelle adaptation à la baisse ou un étalement dans le temps de l'atteinte de cet objectif de 25 %.

Le cas échéant, votre approbation devra toujours être subordonnée à des considérations objectives et démontrées comme, par exemple, l'insuffisance du parc à loyers abordables sur les territoires hors QPV ou le risque de concentration excessive d'attributions en faveur de ménages les plus pauvres sur d'autres secteurs également fragiles notamment ceux situés à proximité des QPV ou les quartiers dits de veille active.

Vous pouvez vous appuyer sur la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) et le commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) pour cette expertise.

L'objectif de 25 % était d'application immédiate lors de l'entrée en vigueur de la loi. La DHUP vous a adressé le bilan des attributions en faveur des ménages du premier quartile pour l'année 2017 à l'échelle de chaque EPCI.

Si l'objectif légal ou celui éventuellement fixé par les orientations de la CIL approuvées par vous n'est pas atteint, il vous revient de rappeler à l'EPCI et aux bailleurs concernés cet objectif, de leur demander de justifier des mesures correctrices qu'ils entendent mettre en œuvre pour l'atteindre en 2018, en soulignant que s'il n'était pas atteint à la fin de cette année, vous procéderez directement à l'attribution de logements aux demandeurs concernés à hauteur de l'écart constaté sur les différents contingents et le patrimoine de chaque bailleur, comme la loi vous le permet.

2. Objectifs d'attributions de logements sociaux situés dans les QPV

Par ailleurs, l'article L. 441-1-6 du CCH dispose que les orientations adoptées par la conférence intercommunale du logement doivent comprendre, s'agissant des QPV, un objectif quantifié d'attribution à des demandeurs autres que ceux appartenant au quartile des demandeurs aux ressources les plus faibles, et qu'à défaut, un objectif de 50 % s'imposera.

Aujourd'hui, la part des attributions de logements sociaux en quartiers prioritaires en faveur des ménages qui appartiennent aux 3 quartiles de ressources les plus élevées atteint 73,9 % au niveau national en 2016. Néanmoins, les différences entre EPCI sont importantes, le taux variant de 37 % à 100 % selon l'EPCI. Par ailleurs, 7 EPCI sont en deçà de l'objectif légal.

Il vous est donc demandé d'être particulièrement vigilant à ce que l'objectif fixé dans le cadre des orientations de la CIL, quel que soit le territoire, porte une réelle ambition d'amélioration de la situation existante, notamment une meilleure répartition des attributions en faveur des deuxième, troisième et quatrième quartiles de revenus des demandeurs.

Notamment, vous ne manquerez pas de faire des propositions à l'EPCI et aux membres de la conférence intercommunale du logement aussi bien sur le plan de l'objectif global que du rééquilibrage entre les quartiles de revenus les plus élevés.

Aussi, vous n'approuverez pas un objectif inférieur au pourcentage déjà constaté dans ces quartiers au moment de l'élaboration des orientations de la CIL, sauf situation exceptionnelle et motivation objective et démontrée.

Vous pourrez vous appuyer en tant que de besoin sur les services de la DHUP et du CGET.

Dans le cadre des actions déployées en faveur de ces quartiers, vous veillerez à promouvoir les initiatives associatives en lien avec les bailleurs visant à développer la mixité sociale et l'engagement citoyen, comme les dispositifs de co-location d'étudiants dans le parc social en QPV avec la réalisation d'actions de solidarité en faveur du quartier d'implantation et de leurs habitants dans le respect des dispositions de l'article L. 442-8-4 du CCH.

3. Mise en œuvre des prérogatives du préfet en matière de relogement des ménages dits DALO (article L. 441-2-3 du CCH), dans le cadre de l'objectif de mixité sociale

La loi Égalité et Citoyenneté vise à mieux concilier droit au logement et mixité sociale.

À ce titre, les dispositions de l'article L. 441-2-3 du CCH précisent que les propositions de logement faites aux personnes reconnues prioritaires et devant être logées en urgence doivent tenir compte des objectifs de mixité sociale définis par les orientations mentionnées à l'article L. 441-1-5 et de la situation des QPV. Il s'agit donc d'être attentif à la localisation des logements faisant l'objet d'une désignation en faveur de ces demandeurs de logement social.

Il convient également de rappeler qu'en cas de refus du bailleur social de loger un de ces demandeurs, la loi prévoit que le préfet qui l'a désigné procède à l'attribution d'un logement correspondant aux besoins et capacités du demandeur sur ses droits de réservation sur le patrimoine de ce bailleur. Il en va de même, dans les conditions prévues à l'article L. 441-1 lorsque l'objectif annuel d'attribution en faveur des publics prioritaires n'est pas atteint, sur les droits de réservation d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales ou sur les logements dont dispose le bailleur ou, lorsque le demandeur est salarié ou demandeur d'emploi, sur les droits de réservation d'Action logement.

Il vous est demandé de procéder ainsi chaque fois que ne vous paraît pas fondé :

- le motif du refus du bailleur de présenter à la commission d'attribution locale la candidature du ménage désigné ;
- le motif du refus de la commission d'attribuer le logement au ménage désigné.

Les directions départementales rendront compte à la DREAL chaque trimestre du nombre de refus des bailleurs et de la suite donnée à ces refus, en distinguant les cas où vous avez procédé à une attribution en vous substituant au bailleur, et les cas où vous avez considéré le refus de ce dernier comme fondé. Ces données devront être consolidées par chaque DREAL pour transmission chaque trimestre à DGALN/DHUP/PH1.

*
* *

La CIL et les orientations qu'elle doit adopter notamment en matière d'attributions en faveur des ménages les plus modestes ou concernés par une opération de renouvellement urbain et la convention intercommunale d'attribution (CIA), qui, en application de ces orientations et en cohérence avec les objectifs du contrat de ville, doit définir pour chaque bailleur un engagement annuel quantifié et territorialisé d'attributions en faveur de ces publics, constituent des leviers essentiels en faveur de la mixité sociale dans le parc existant.

C'est pourquoi, il importe que vous vous attachiez à ce que, si ce n'est pas le cas, cette conférence soit constituée et réunie, dans les meilleurs délais, les orientations adoptées et la convention d'attribution conclue, pour le territoire de chacun des établissements publics de coopération intercommunale mentionnés au vingtième alinéa de l'article L. 441-1 du CCH situés dans votre département, de chaque établissement public territorial de la métropole du Grand Paris et pour celui de la ville de Paris.

Aussi, vous accompagnerez attentivement les EPCI dans leurs travaux et veillerez à mettre à leur disposition les informations utiles dans les bases de données auxquelles ils n'ont pas accès, notamment RPLS et SNE, ainsi qu'à leur transmettre les données relatives à leur territoire issues de l'étude de l'ANCOLS précitée, transmises à vos services en septembre 2017 et téléchargeables à l'adresse <http://intra.dgaln.e2.rie.gouv.fr/loyers-et-politique-d-attribution-a9543.html>.

En effet, les dispositions légales relatives à ces dispositifs sont d'application immédiate, exception faite des EPCI ou établissements publics territoriaux du Grand Paris ou de la Ville de Paris qui, avant promulgation de la loi Égalité et Citoyenneté, auraient engagé l'élaboration ou adopté ses orientations dans le cadre de la CIL, ou conclu un accord collectif, ou élaboré ou signé une convention d'équilibre territorial, pour lesquels ces dispositions doivent être appliquées au plus tard le 27 janvier 2019.

Il convient en outre de rappeler aux EPCI porteurs de projets du NPNRU que le conventionnement suppose *a minima* l'adoption des orientations par la CIL et, à défaut de CIA conclue, un engagement à conclure cette dernière dans un délai rapide fixé dans la convention.

Pour ces EPCI, vous apporterez une vigilance particulière à l'ambition, à la pertinence et au réalisme des objectifs d'attribution proposés et à leur cohérence avec les orientations des projets de renouvellement urbain, notamment leur stratégie habitat (rééquilibrage du parc social à l'échelle intercommunale, création d'une offre nouvelle et diversifiée, restructuration du parc etc.). Vous serez attentif aux leviers identifiés pour la mise en œuvre de ces objectifs ainsi qu'à leurs modalités de pilotage, suivi et évaluation. En ce qui concerne le relogement lié aux opérations de renouvellement urbain, vous vous assurerez de son intégration dans les processus d'attribution et de sa contribution aux orientations de rééquilibrage à l'échelle intercommunale.

Vous me saisissez, sous le timbre DGALN/DHUP/Direction de projet, DGALN/DHUP/LO3 et CGET/DVCU/SD1, de toute difficulté relative à la mise en œuvre de la présente instruction du Gouvernement qui sera publiée au *Bulletin officiel* du ministère de la cohésion des territoires et sur le site Internet www.circulaires.gouv.fr.

Fait le 14 mai 2018.

Le ministre de la cohésion des territoires,
JACQUES MÉZARD