

VADE-MECUM

LOGEMENTS LOCATIFS
SOCIAUX, LOGEMENTS
DE DEMANDEURS
D'ASILE ET
HÉBERGEMENTS
D'URGENCE

Ligue
des **droits de**
l'Homme

FONDÉE EN 1898



SOMMAIRE

1. État et programmation des logements

locatifs sociaux.....3

A. L'inventaire préfectoral.....3

B. Les documents locaux de planification
(PLU - PLH - PLALHPD).....4

2. Mode d'attribution des logements locatifs sociaux.....5

A. Contingents des réservataires de logements
locatifs sociaux.....5

B. Commission d'attribution des logements
sociaux5

3. Etat des modes d'hébergement des demandeurs d'asile.....6

4. Etat des modes d'hébergement d'urgence.....6

LEXIQUE

Alur : Accès au logement et un urbanisme rénové

Cada : Centres d'accueil des demandeurs d'asile

Cal : Commissions d'attribution de logements
sociaux

CAU : Collectif des associations unies

CCAS : Comité communal d'action sociale

CCI : Chambres de commerce et d'industrie

CCH : Code de la construction et de l'habitation

CDC : Caisse des dépôts et consignations

CHRS : Centres d'hébergement et de réinsertion
sociale

CPH : Centres provisoires d'hébergement

Dalo : Droit au logement opposable

DDCS : Directions départementales de la
cohésion sociale

DDFP : Direction départementale des finances
publiques

DDT : Direction départementale des territoires

Drihl : Direction régionale interdépartementale de
l'hébergement et du logement

Elan : Evolution du logement et aménagement
numérique

EPCI : Etablissement public de coopération
intercommunal

EPLS : Enquête sur le parc locatif social

ESH : Entreprises sociales de l'habitat

Fas/ex-Fnars : Fédération des associations
d'accueil et de réinsertion sociale

HLM : Habitation à loyer modéré

LLS : Logements locatifs sociaux

OAP : Orientations d'aménagement et de
programmations

OPH : Offices publics de l'habitat

OPS : Occupation du parc social

Plai : Prêts locatifs aidés d'intégration

PLALHPD : Plan local d'action pour le logement et
l'hébergement des personnes défavorisées

PLH : Programme local de l'habitat

Plu : Plan local d'urbanisme

Plus : Prêts locatifs à usage social

PLS : Prêts locatifs sociaux

RP : Résidences principales

SIAO : Services intégrés d'accueil et d'orientation

SRU : loi Solidarité et renouvellement urbain

UH : loi Urbanisme et habitat

INTRODUCTION

Paris, juillet 2019

La LDH joue pleinement son rôle de veille citoyenne en matière de logement et d'hébergement en dénonçant régulièrement les situations locales indignes et illégales et en demandant à être associée aux élaborations ou aux modifications ponctuelles des documents d'urbanisme.

Elle est membre du Collectif des associations unies (CAU) pour une nouvelle politique publique du logement des personnes sans-abri et mal-logées (<http://collectif-associations-unies.org/>).

A ce titre, elle soutient les propositions de ce collectif dont certains membres pourraient être habilités de par leur statut à participer à l'élaboration des documents administratifs prescriptifs en matière de production de logements et d'hébergements.

La loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, du 18 janvier 2013 a renforcé les obligations de la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) (article 55) de production de logement social (logement HLM), en passant la proportion obligatoire de logements locatifs sociaux (LLS) parmi les résidences principales (RP) de 20 à 25 % dans certaines communes.

Cette obligation légale est loin d'être atteinte partout (Provence-Alpes-Côte d'Azur, Ile-de-France, etc.). Les raisons techniques empêchant d'atteindre ce seuil masquent bien trop souvent la volonté politique de ne pas respecter cette loi.

La loi droit au logement opposable (Dalo) du 5 mars 2007, complétée par une décision du Conseil d'Etat du 1^{er} juin 2012, permet à toute personne en attente d'un logement inscrite au fichier des demandeurs, répondant à certains critères d'éligibilité, de déposer un recours pour obtenir la mise en œuvre effective, par l'Etat, avec obligation de résultat, de son droit au logement et/ou à l'hébergement (toit en structure collective) pour toute personne en

situation régulière. Pour les étrangers sans papiers il s'agit de l'hébergement d'urgence, inconditionnel, géré par le 115.

Par ailleurs, l'arrivée de réfugiés ces derniers mois en France a suscité un débat politique et l'envie de contribuer à les aider, en particulier à se loger.

Contrairement à ce qui est souvent dit, il existe en France de nombreux logements susceptibles d'héberger et de loger ces réfugiés. Néanmoins, cette compétence qui relève de l'Etat – de la Direction régionale interdépartementale de l'hébergement et du logement (Drihl) en Ile-de-France et de la Direction départementale des territoires (DDT) ailleurs – n'est pas assurée sur tous les territoires.

Par exemple, il n'existe pas de centres d'accueil des demandeurs d'asile (Cada) dans toutes les grandes communes pour des raisons souvent idéologiques.

Cette note rappelle les sources documentaires que les sections intéressées peuvent consulter et en obtenir communication en écrivant aux différentes collectivités et administrations d'Etat pour établir leurs diagnostics locaux et consolider leurs revendications si possible en partenariat avec les associations du réseau CAU, spécialisées en matière d'habitat.

- La présente note invite chaque section de la LDH, qui souhaiterait s'investir sur ce sujet, à établir, sur le territoire sur lequel elle rayonne, un recensement des besoins, un état des lieux des logements existants et manquants.
- S'informer précisément sur le mal logement : à ce titre, les sections peuvent se reporter au rapport annuel de l'état du mal-logement en France de la Fondation Abbé Pierre et au rapport annuel de la Fédération des associations d'accueil et de réinsertion sociale (Fas/Fnars) pour en saisir les aspects et les enjeux.

1. ETAT ET PROGRAMMATION DES LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX

Il existe essentiellement deux types d'organismes qui produisent et gèrent ces logements : les offices publics de l'habitat (OPH) et les entreprises sociales de l'habitat (ESH), sociétés privées conventionnées avec l'Etat, qui se partagent à peu près à part égale l'ensemble du patrimoine locatif social.

A. L'inventaire préfectoral annuel

Le nombre et la proportion officielle de logements locatifs sociaux (LLS) dans chaque commune assujettie aux obligations de l'article 55 de la loi Solidarité et renouvellement urbain du 13 décembre 2000, revues par la loi urbanisme et habitat (UH) de 2003, sont calculés chaque année par la DDT qui siège dans la ville-préfecture de chaque département. Les DDT établissent un inventaire préfectoral de tous les LLS considérés comme tels s'ils respectent les critères de définition de l'article L.302-5 du Code de la construction et de l'habitation (CCH). Attention, ces critères de définition ne sont pas les mêmes que ceux pris par l'Insee. Les foyers d'hébergement comptent dans l'inventaire suivant s'ils respectent les critères de l'article L.302-5 (trois lits d'hébergement = un logement ou quatre lits = un logement).

- Ecrire au préfet de département pour demander copie intégrale de l'inventaire préfectoral annuel des logements locatifs sociaux établi par la DDT pour chaque commune concernée par l'application de la loi SRU. S'il refuse par écrit, saisir la Commission d'accès aux documents administratifs.

L'inventaire daté du 1^{er} janvier de l'année N (logements livrés durant l'année N-1) est proposé au 3^e trimestre de l'année N par la DDT à chaque commune concernée. La DDT prend comme source la déclaration avant le 1^{er} janvier de l'année N des offices publics HLM ou des sociétés anonymes (SA) d'HLM des livraisons de LLS de chacune de leurs résidences, prévues durant l'année N. inscrites dans les conventions passées avec l'Etat.

La commune dispose ensuite d'un délai de deux mois pour contester ou amender cet inventaire.

Elle procède à ce contrôle après vérification des logements et hébergement livrés durant l'année N-1.

Puis le préfet de département notifie à la commune l'inventaire de l'année N au 1^{er} trimestre de l'année N+1.

--> Le décalage dans le temps implique que les chiffres fiables obtenus de la DDT par les sections correspondront aux années N-1 (par exemple : au 31 mars 2016, les sections pourront obtenir de l'Etat l'inventaire des LLS de l'année 2014 daté du 1^{er} janvier 2015).

Cet inventaire précise par adresse le nombre de LLS pour chaque bâtiment concerné. Il permet de calculer si la commune respecte le seuil des 20 ou 25 %. Le numérateur correspond au total des logements locatifs sociaux (LLS) dans la commune, et le dénominateur correspond au nombre de résidences principales (RP) établi par la Direction départementale des finances publiques (DDFP) (le service du cadastre de la DDFP, à ne pas confondre avec les renseignements relatifs au cadastre disponibles en mairie).

--> Etant donné que le nombre de RP n'est pas connu immédiatement par la DDT, le pourcentage de LLS par rapport aux RP est officialisé par la DDT seulement l'année qui suit l'inventaire.

Cet inventaire précise le financement des LLS qui comptent au titre des lois SRU et UH. Les logements les plus abordables sont dits Plai (subventionnés et financés par des prêts locatifs aidés d'intégration), les plus courants sont dits Plus (subventionnés et financés par des prêts locatifs à usage social) et les logements sociaux aux loyers parmi les plus élevés sont les PLS (non-subventionnés, financés par des prêts locatifs sociaux).

Cependant il arrive parfois que les bailleurs ne respectent pas leurs obligations en ne communiquant pas à l'Etat le type de financement des LLS qu'ils déclarent, et les communes quant à elles n'en ont pas toujours connaissance. Le préfet peut les rappeler à l'ordre.

--> Demander l'inventaire complet de chacun de ces types de logements Plai / Plus / PLS.

Cet inventaire permet à l'Etat, de calculer également l'objectif triennal (le nombre de LLS livrés sur trois ans) demandé aux communes, et d'en déduire les financements nécessaires dans cette période. Tous les ans, cet objectif peut varier, sachant que la loi fixe comme objectif final

d'atteindre 20 ou 25 % de LLS en 2025.

--> Au vu de la réalisation entière ou partielle des objectifs triennaux, l'Etat prononce ou non la carence de la commune par arrêté préfectoral.

B. Les documents locaux de planification (PLU - PLH - PLALHPD)

L'établissement de documents de planification en matière de logement n'est pas une obligation légale pour les communes, les intercommunalités ou les départements. Néanmoins nombre d'entre eux en disposent. Ces plans ou ces programmes donnent des indicateurs précis dans leurs parties consacrés aux diagnostics du territoire. Ils donnent lieu à un avis de l'Etat (généralement appelé « porter-à-connaissance »).

Après délibération d'approbation des conseils municipaux, communautaires (intercommunalités), départementaux, ils deviennent des documents publics consultables à la demande.

--> Ils sont généralement consultables et téléchargeables sur les sites Internet des collectivités territoriales concernées. Sur demande écrite, ces collectivités doivent aussi en remettre une copie papier au prix coûtant dans le mois qui suit la demande.

Ces documents sont stratégiques dans la mesure où ils énumèrent les moyens et les objectifs que chaque collectivité ou établissement public de coopération intercommunal (EPCI - souvent des intercommunalités) veut utiliser et atteindre.

A l'échelle de la commune, il s'agit du plan local d'urbanisme (PLU), partie réglementaire (règlement de chaque zone et plan de zonage du PLU, et OAP- Orientations d'aménagement et de programmation).

A l'échelle de la communauté de communes ou de la communauté d'agglomération ou de la communauté urbaine, il s'agit du programme local de l'habitat (PLH), partie production de logements ou d'hébergements

A l'échelle du département (conseil départemental), il s'agit du plan local d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PLALHPD).

--> Se renseigner sur les modalités de concertation avec la population fixées par la commune dans la délibération du conseil municipal qui prescrit

l'élaboration ou la révision d'un Plu.

--> Ecrire un avis circonstancié et daté dans les registres d'enquêtes publiques, ou écrire et/ou aller voir le commissaire enquêteur lors de ses permanences (cf tableaux d'affichages administratifs).

--> Ecrire au maire / aux présidents de la communauté de communes/d'agglomération/ du département, pour demander à être consulté (passer de préférence par les membres du CAU qui sont davantage en droit de le demander en raison de leur statut et de leur spécialité) et pour connaître les dates d'enquêtes publiques des modifications des documents de planification.

2. MODE D'ATTRIBUTION DES LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX

A. Contingents des réservataires de logements locatifs sociaux

Les bénéficiaires de réservations de logements sociaux sont l'Etat, les collectivités territoriales (communes, départements, régions), et les entreprises qui cotisent à Action logement (anciennement 1 % patronal). Ces cotisations vont à un organisme centralisateur qu'on appelle le collecteur, tel que la Banque postale et Astria, et dans une moindre mesure les chambres de commerce et d'industrie (CCI).

Les collectivités territoriales peuvent aussi bénéficier d'un contingent de réservation de LLS si elles garantissent les emprunts des entreprises HLM ou des offices publics HLM souvent contractés auprès de la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

Enfin, les collectivités territoriales peuvent bénéficier d'un contingent si elles attribuent aux entreprises HLM ou offices HLM des subventions dites de « surcharges foncières » (lieux où le prix du foncier est cher).

Il en ressort que le pourcentage d'attribution des logements sociaux vacants ou qui viennent d'être construits est de :

- 50 % répartis entre Action logement, (souvent à hauteur de 40 %) et le bailleur social (contingent souvent faible : 10 %) ;
- 30 % pour le Préfet dont 25 % pour les dossiers

DALO et 5 % pour les fonctionnaires d'Etat ;
- 20 % pour la collectivité territoriale (contingent communal en général) au titre de la garantie d'emprunt.

Cette répartition peut varier lorsque les communes arrivent à négocier que l'Etat leur délègue son contingent en contrepartie d'engagement à faire construire des logements d'une taille préalablement déterminée.

Quand les bailleurs ont remboursé la totalité de leur prêt auprès de leurs prêteurs, ils ne doivent plus de contrepartie sous forme de contingent de logements réservés aux communes qui se sont portées garantes. Ils ont alors la possibilité de reprendre la réservation des logements des communes qui perdent alors la possibilité de présenter des candidats à la location.

De même, à la fin des conventions passées avec l'Etat, les bailleurs ont la possibilité de mettre en vente leur patrimoine. Le locataire est alors prioritaire pour l'acheter. Si la vente a lieu, le logement, anciennement logement locatif social, est sorti de l'inventaire dressé par la préfecture dans les communes soumises à l'article 55 de la loi SRU dix ans après la vente. C'est ainsi que certains logements perdent leur statut de logements locatifs sociaux.

--> Se procurer les délibérations du conseil municipal qui portent sur les garanties d'emprunt ou les subventions octroyés aux bailleurs de la commune dont on trouvera la liste annexée au budget annuel de la collectivité territoriale. La date de la délibération permet de connaître la durée pendant laquelle la collectivité bénéficie d'un contingent.

--> Se procurer les délibérations du conseil municipal qui portent les conventions de réservations de LLS passées avec les bailleurs pour connaître les adresses, la typologie et la situation des LLS dans chaque immeuble concerné.

--> Se procurer auprès de la mairie le bilan d'activités annuel du comité communal d'action sociale (CCAS) ou du service Logement qui gère les demandes de logements et reprend l'état du contingent communal.

Les LLS sont attribués par le bailleur en présence de l'Etat lors des commissions d'attribution de logements sociaux (Cal).

B. Commissions d'attribution des logements sociaux

La commission d'attribution des logements locatifs sociaux composée essentiellement par l'ensemble des réservataires (Etat, bailleur, Action logement, collectivité locale) est chargée d'étudier les dossiers de candidature déposés pour attribuer les logements vacants ou nouvellement construits, dans le parc du bailleur social.

Les demandes de logement sont enregistrées selon la procédure du numéro unique (fichier centralisé au niveau national).

La commission attribue nominativement chaque logement, après examen d'au moins trois demandes (sauf pour les cas de DALO) et elle doit classer les candidats par ordre de priorité.

Les critères d'attribution sont le revenu fiscal de référence deux ans avant le dépôt de la demande (N-2), la composition familiale, le niveau de ressources, les conditions de logement actuelles, l'éloignement des lieux de travail et la proximité des équipements répondant aux besoins des demandeurs.

La commission peut tenir compte du taux d'effort (loyer /ressources) du ménage et le reste pour vivre disponible une fois la quittance réglée.

L'enregistrement de la demande de logement, la transparence de la procédure d'attribution, l'information du candidat sur le refus de l'attribution, devraient prochainement être améliorés en application de la loi ALUR du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové. Ainsi, les bailleurs sociaux doivent rendre disponibles aux demandeurs, après validation de leur plan partenarial de gestion, le suivi informatisé de chacune des étapes de réponse à la demande.

La loi évolution du logement et aménagement numérique (Elan) du 23 novembre 2018 généralise l'attribution de points à chaque demande par une « cotation » dont les critères doivent être transparents (à la manière de la ville de Paris).

Cette loi Elan transforme ces commissions en commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation qui réexamine, tous les trois ans, la situation des locataires au regard de critères (sur-occupation, sous-occupation, revenus, etc.) et propose une prolongation ou une rupture du bail.

Les demandes relevant du DALO sont toujours prioritaires.

--> Ecrire aux préfets, aux présidents des intercommunalités et aux présidents des offices HLM pour avoir copie des délibérations et de tout acte administratif fixant :

- les critères de cotations pour l'attribution de logements locatifs sociaux ;
- la composition des commissions d'attribution et la liste des critères d'examen des situations des locataires.
- les modalités de transparence du suivi des demandes de logement social pour les demandeurs.

Le nombre de demandes de LLS augmente d'année en année. Fin juin 2015, on comptait au niveau national, 1,8 millions de demandeurs de LLS, dont 50 % dans deux régions, l'Ile-de-France et Rhône Alpes.

--> Obtenir le détail par région sur le site www.territoires.gouv.fr/les-chiffres-du-logement-social

--> Chercher le détail par département en s'adressant aux conseils départementaux et aux préfetures.

3. ETAT DES MODES D'HÉBERGEMENT DES DEMANDEURS D'ASILE

Deux types de foyers existent : les centres provisoires d'hébergement (CPH) destinés aux réfugiés statutaires et les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada).

Le Collectif des associations unies (CAU) demande la création de 20 000 places, en supplément des 23 100 places existantes en 2012 dans 274 Cada et 29 CPH en France (sources DREES, ministère de la Santé) en substitution de l'accueil hôtelier onéreux, précaire et ne permettant pas un suivi social adéquat.

--> Ecrire à chaque préfet de département pour demander la liste des Cada et des CPH, leurs adresses et le nombre exhaustif de places existantes et en projet.

4. ETAT DES MODES D'HÉBERGEMENT D'URGENCE

Les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) sont les services administratifs responsables de la gestion et de l'orientation vers les foyers d'hébergement (notamment via le numéro de téléphone 115).

Les directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) de chaque préfecture de département tiennent l'inventaire exhaustif de ces hébergements d'urgence.

Ces services sont les plus à même de donner le nombre de places existantes.

On distingue les 875 centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), qui comptent 41 000 places en 2012 (source DREES, ministère de la Santé) et les 546 maisons-relais, qui réunissent 10 500 places en 2012 (même source).

Le Conseil des ministres du 17 juin 2015 a annoncé la création de 4 000 places d'hébergement d'urgence.

--> Ecrire à chaque préfet de département pour demander où, combien et comment sera décliné dans le département l'annonce de la création de places d'hébergement d'urgence.

Le groupe de travail « Logement » reste à votre disposition pour répondre au mieux à vos questions sur ces sujets et vous invite à lui faire part de votre analyse.

POUR EN SAVOIR PLUS

Pour en savoir davantage sur l'hébergement d'urgence, aller sur :

<http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Asile/Appels-a-projets-concernant-la-creation-de-4000-places-d-hebergement-d-urgence-pour-demandeurs-d-asile-de-type-AT-SA>

Pour en savoir davantage sur les données statistiques des LLS, aller sur les sites de : Insee (RP), Filocom (DDT ou DRIEA), CD Biens (notaires), Anil (Agence nationale d'information sur le logement), DDT ou Drhil, Enquête sur le parc locatif social (EPLS) - site du ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie - rubrique logement - construction, fichier préfectoral des demandeurs d'un logement social, données occupation du parc social (OPS).

CONTACTS

Service communication
communication@ldh-france.org
01 56 55 51 15
01 56 55 51 08