

9. HABITAT ET LOGEMENT SOCIAL

9.1. HISTORIQUE

Au milieu du XIX^e siècle émerge l'idée que l'État ou les collectivités locales pourraient participer au financement de logements pour les plus défavorisés mais en laissant la réalisation de ceux-ci aux maîtres d'ouvrage privés. Les conseils municipaux peuvent définir d'ores et déjà les travaux à effectuer pour assainir les logements.

La loi du 23 décembre 1912¹⁴⁴ instaure les offices publics communaux et départementaux d'habitations à bon marché (HBM), qui sont des établissements publics. Le service public du logement est ainsi créé.

En 1928, l'importance des mouvements sociaux et l'accentuation de la crise du logement conduisent au vote de la loi Loucheur¹⁴⁵ qui prévoit la réalisation sur 5 ans de 200 000 logements HBM et 60 000 logements à loyer moyen. L'effort financier fait par l'État ne sera toutefois pas renouvelé dans la période de l'entre-deux-guerres pourtant marquée par un renforcement de l'exode rural.

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la France est confrontée à une crise du logement sans précédent. Les bombardements laissent une terre dévastée : environ 500 000 logements détruits et près d'un million dégradés plus ou moins fortement. La politique d'avant guerre de blocage des loyers a découragé l'investissement privé. L'ordonnance du 28 juin 1945¹⁴⁶ modifiée le 26 octobre 1945, instaure un prélèvement sur les loyers, destiné à alimenter une Caisse nationale pour l'amélioration et l'entretien de l'habitat rural et urbain, transformée en Fonds national d'amélioration de l'habitat (FNAH), dont la gestion fut confiée au Crédit foncier de France. Le FNAH est devenu en 1971 l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH)¹⁴⁷.

A l'hiver 1954, la campagne effectuée par l'Abbé Pierre secoue l'opinion publique. Le gouvernement lance alors un programme de construction de 12 000 logements neufs en cités d'urgence. Une réponse quantitative est apportée par la construction sociale avec l'institution des habitations à loyer modéré (HLM) qui remplacent les HBM.

Dans les années 1970, les pouvoirs publics souhaitent davantage offrir un logement de bonne qualité à tous et améliorer la qualité du parc existant. Les pouvoirs publics conservent les aides à l'investissement mais leur montant est réduit au profit d'une nouvelle aide à la personne avec l'instauration notamment de l'aide personnalisée au logement (APL).

Les lois de décentralisation stipulent que « les communes, les départements, les régions définissent dans le cadre de leur compétences respectives, leur priorité en matière d'habitat »¹⁴⁸. La loi de 1983 met en place un conseil départemental de l'habitat qui remplace toutes les commissions existant antérieurement. Elle ouvre également aux communes la possibilité de définir un programme local de l'habitat (PLH) qui détermine les actions prioritaires et notamment les actions en faveur des personnes mal logées ou défavorisées¹⁴⁹.

Dans les années 1990 deux lois contrebalancent les effets de la décentralisation en application de la garantie des grands équilibres qui incombe à l'État. D'abord, le droit au logement est fixé dans la

144 Loi du 23 décembre 1912, dite loi Bonnefoy, sur les habitations à bon marché.

145 Loi du 13 juillet 1928, dite loi Loucheur, établissant un programme de construction d'habitations à bon marché et de logements, en vue de remédier à la crise de l'habitation.

146 Ordonnance n° 45-1421 du 28 juin 1945 portant création de la caisse nationale d'entretien et d'amélioration de l'habitat urbain et rural.

147 Cf. Partie 5 – urbanisme du présent texte.

148 Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, art. 76.

149 Cf. Partie 5 – urbanisme du présent texte.

« loi Besson » du 31 mai 1990¹⁵⁰. Elle stipule que « garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation. Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité, dans les conditions fixées par la présente loi, pour accéder à un logement décent et indépendant et s'y maintenir. » La loi du 5 mars 2007¹⁵¹ qui institue le droit au logement opposable renforce encore la responsabilité de l'État. Elle prévoit que toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et stable, n'est pas en mesure d'accéder par ses propres moyens à un logement décent et indépendant ou de s'y maintenir, peut, en cas de non obtention d'un logement après avoir fait les démarches prévues à cet effet, exercer un recours amiable devant la commission de médiation et, à défaut de proposition de logement ou d'accueil en structure adaptée, un recours contentieux devant le tribunal administratif.

La lutte contre l'exclusion et sa traduction spatiale sont inscrites dans la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991¹⁵² qui impose dans les grandes agglomérations la mixité du logement privé et du logement social. Il s'agit « pour les collectivités locales d'offrir des conditions de vie et d'habitat qui favorisent la cohésion sociale et permettent d'éviter les phénomènes de ségrégation ». Cette loi reprend et développe le concept de politique locale de l'habitat qui était instauré à travers les PLH dans la loi de 1983, en lui donnant un contenu juridique.

9.2. PLANIFICATION

Sur le plan local, la politique en matière de logement est pilotée par le comité régional de l'habitat qui est placé auprès du représentant de l'État chargé de procéder aux concertations permettant de mieux répondre aux besoins en matière d'habitat et de favoriser la cohérence des politiques locales¹⁵³.

9.2.1. Le plan départemental de l'habitat

Il est élaboré afin d'assurer la cohérence entre les politiques de l'habitat menées dans les territoires couverts par un plan local de l'habitat et celles menées dans le reste du département. Il comporte un diagnostic, un document d'orientation et un dispositif d'observation¹⁵⁴.

9.2.2. Le plan départemental d'action pour le logement des plus démunis

L'élaboration d'un plan départemental d'action pour le logement des plus démunis est obligatoire depuis la loi n° 90-449 du 31 mai 1990¹⁵⁵. Il est élaboré et mis en œuvre, conjointement par le préfet et le président du conseil général, en collaboration avec les collectivités locales, les bailleurs sociaux, les caisses d'allocations familiales, les associations à vocation humanitaire et sociale. Après analyse des besoins, le plan définit les objectifs à atteindre et les personnes prioritaires pour un logement. Un comité responsable du plan est chargé de sa mise en œuvre. Le plan porte essentiellement sur le développement de l'offre de logements, les personnes prioritaires pour les attributions de

150 Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

151 Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

152 Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville.

153 Code de la construction et de l'habitation, art. L. 364-1.

154 Code de la construction et de l'habitation, art. L. 302-10.

155 Décret n° 2007-1688 du 29 novembre 2007 relatif aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées.

logements sociaux, la prévention des expulsions locatives, la lutte contre l'habitat indigne, la contribution au fonds de solidarité pour le logement cofinancé par l'État et le département qui permet d'accorder des aides financières aux personnes et familles défavorisées.

9.2.3. Le plan de logement des jeunes

De même, dans le souci de permettre aux jeunes travailleurs et aux étudiants d'accéder à un logement, les préfets sont incités à élaborer un plan de logement des jeunes dans chaque département¹⁵⁶.

9.2.4. Schéma d'accueil des gens du voyage

La loi du 5 juillet 2000¹⁵⁷ prévoit l'élaboration et l'approbation, conjointement par le préfet et le président du conseil général, d'un schéma d'accueil des gens du voyage, dans chaque département, et l'obligation pour les communes de plus de 5 000 habitants de réaliser les aires d'accueil prévues par ce schéma. La réalisation ou la réhabilitation des aires d'accueil conditionne la mise en œuvre des pouvoirs de police du maire en cas d'occupation illicite.

9.2.5. Plan pour l'hébergement d'urgence

En application de la loi du 21 juillet 1994¹⁵⁸, chaque département doit établir un plan pour l'hébergement d'urgence des personnes sans abri. Depuis la loi n° 2009-323, ce plan est devenu le plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion. Les communes doivent disposer d'une capacité d'une place pour 2 000 habitants pour les communes membres d'un EPCI dont la population est supérieure à 50 000 habitants et pour les communes dont la population est supérieure à 3 500 habitants et comprises dans une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants. Cette capacité est portée à une place pour 1 000 habitants dans toutes les communes comprises dans une agglomération de plus de 100 000 habitants.

9.2.6. Le programme local de l'habitat (PLH)

« Le programme local de l'habitat (PLH) est établi par un établissement public de coopération intercommunale pour l'ensemble de ses communes membres¹⁵⁹ ». C'est un document stratégique qui « définit, pour une durée de six ans, les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergement, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements ». Il concerne aussi bien le parc public que privé, existant ou à venir et les populations spécifiques. Il comporte un diagnostic sur la situation et le fonctionnement du marché du logement ; définit les conditions de mise en place d'un dispositif d'observation. Il porte aussi bien sur les offres nouvelles que sur les opérations de renouvellement urbain, d'amélioration du parc existant, les réponses

156 Circulaire du ministère chargé du logement, n° 2006-75 du 13 octobre 2006, relative à l'amélioration de l'accès au logement des jeunes et à l'élaboration d'un plan départemental pour le logement des jeunes.

157 Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

158 Loi n° 94-624 du 21 juillet 1994 relative à l'habitat, art. 21 abrogé par la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009, art. 69.

159 Code de la construction et de l'habitation, art. L. 302-1.

aux mal-logés et aux étudiants.

Il est obligatoire pour les communautés urbaines, d'agglomération et de communes compétentes en matière d'habitat, de plus de 50 000 habitants et comportant au moins une commune de plus de 15 000 habitants. Il peut, dans certains cas, juridiquement s'inscrire dans le volet d'un contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) au titre de la politique de la ville (volet « habitat et cadre de vie » du CUCS). Il est établi à l'initiative du maire ou du président d'EPCI et du préfet. Il doit amener une priorité de l'engagement des crédits de droit commun et un meilleur ciblage des crédits spécifiques.

Le projet de programme, arrêté par l'organe délibérant de l'organisme de regroupement, est transmis aux communes et EPCI compétents en matière d'urbanisme. Ceux-ci disposent d'un délai de deux mois pour faire connaître leur avis. À l'issue de ces avis, l'organe délibérant statue à nouveau sur le projet et le transmet au préfet qui le soumet pour avis au conseil départemental de l'habitat. Le préfet peut, s'il estime que le projet ne répond pas à l'objectif de répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements, adresser, dans le délai d'un mois, des demandes motivées de modification. Le programme est ensuite adopté¹⁶⁰.

9.3. FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL

Les pouvoirs publics aident les ménages à se loger par de nombreux mécanismes, qu'il s'agisse de produire des logements nouveaux, de réhabiliter des logements existants ou encore de faciliter leur occupation en fonction de la situation économique et sociale des demandeurs.

Les aides accordées sont de nature différente et relèvent de trois catégories principales : les aides à la pierre, les aides à la personne et les aides fiscales. Ces deux dernières catégories, au travers notamment de l'aide personnalisée au logement (APL) et des aides fiscales, prennent une part croissante dans le budget général de l'État alors que les subventions d'aide à la pierre sont minoritaires.

La plus grande partie des logements locatifs produits aujourd'hui bénéficie d'une aide publique à l'investissement pour le propriétaire qu'il soit un organisme de logement social ou un investisseur privé. Certains financements comme le prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), le prêt locatif à usage social (PLUS) et la prime à l'amélioration des logements à usage locatif et occupation sociale (PALULOS) sont réservés aux bailleurs sociaux ; d'autres, prêt locatif intermédiaire et prêt locatif social (PLI et PLS), sont mis à disposition de tout investisseur public ou privé. En contrepartie des aides de l'État, les bénéficiaires sont tenus de respecter les deux obligations suivantes, qui sont au principe même du logement social dit conventionné : des loyers règlementés et des plafonds de ressources, qui varient selon les catégories d'aides consenties et font l'objet d'actualisations régulières.

Depuis 2005¹⁶¹, date des premières délégations des aides à la pierre, les EPCI, en particulier, ont acquis une pleine légitimité en matière de pilotage des politiques de l'habitat. Aujourd'hui, de nombreux départements et intercommunalités gèrent les crédits transférés par l'État pour l'aide à la construction (PLAI, PLUS, PLS), à la démolition et à l'acquisition de logements sociaux. Ceux-ci permettent d'accéder aux prêts de la Caisse des dépôts et consignations avec une TVA avantageuse et une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties, ainsi qu'aux aides à la rénovation du parc privé de l'Agence nationale de l'habitat.

9.4. COMPÉTENCE DES COMMUNES EN MATIÈRE DE LOGEMENT SOCIAL

En dehors de leur participation financière à la production de logements, les communes sont dépourvues de compétences directes en matière d'habitat. Elles n'en ont pas moins un poids

160 Code de la construction et de l'habitation, art. L. 302-2.

161 Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

déterminant dans la production du logement social par le biais de leurs attributions relatives à l'urbanisme et à l'aménagement foncier. Le code général des collectivités territoriales¹⁶² les autorise, par dérogation aux principes de spécialité et d'exclusivité des compétences des EPCI, à octroyer des garanties d'emprunt ou de cautionnement pour les logements sociaux, nonobstant le transfert de leurs compétences en matière de politique du logement à une structure intercommunale.

Les communes déficitaires en logements sociaux soumises à une obligation de réalisation¹⁶³ s'acquitteront de cette obligation en traduisant dans leurs documents d'urbanisme les engagements de production fixés par le PLH.

Dans les communes assujetties à l'obligation de réalisation de logements sociaux au titre de l'article 55 de la loi SRU, les personnes morales propriétaires ou gestionnaires de logements locatifs sociaux sont tenues de fournir chaque année au préfet avant le 1^{er} juillet, un inventaire par commune des logements sociaux dont elles sont propriétaires ou gestionnaires au 1^{er} janvier de l'année en cours. Le défaut de production de l'inventaire, tout comme la production d'un inventaire manifestement erroné, sont sanctionnés par une amende. Le préfet communique aux communes les inventaires qui les concernent, puis leur notifie le nombre de logements sociaux à réaliser après examen de leurs observations¹⁶⁴.

9.5. ATTRIBUTION DES LOGEMENTS

La commune intervient aussi au stade de l'attribution des logements locatifs sociaux : le maire de la commune d'implantation des logements locatifs sociaux attribués ou son représentant est membre de droit des commissions d'attribution créées dans chaque organisme d'HLM pour attribuer nominativement chaque logement ; il dispose d'une voix prépondérante en cas d'égalité des voix¹⁶⁵. Par convention, le représentant de l'État dans le département peut déléguer au maire ou au président d'un EPCI compétent avec l'accord du maire, la gestion de tout ou partie de son contingent de réservations de logements locatifs sociaux¹⁶⁶.

Les demandes déposées auprès de services, d'organismes ou personnes morales, font l'objet d'un enregistrement départemental ou régional, ce qui doit permettre de garantir l'examen prioritaire dans les délais réglementaires. Aucune attribution de logement ne peut être décidée si la demande n'a pas reçu un numéro d'enregistrement¹⁶⁷. Celui-ci est unique et les dossiers comportant un formulaire normalisé sont transmis sous forme dématérialisée aux services de l'État. Le dispositif informatique d'enregistrement des demandes a pour objectif de simplifier les démarches du demandeur de logement, d'améliorer la transparence du processus d'attribution et de mieux connaître quantitativement et qualitativement les caractéristiques de la demande locative sociale. L'utilisation d'un formulaire unique simplifie les formalités des demandeurs et garantit l'égalité de traitement entre eux ; les informations collectées dans ce formulaire sont en outre enregistrées dans le système informatique qui délivre le numéro unique, ce qui procure aux partenaires de ce dispositif une information précise et exhaustive sur la demande de logement social. Dans ce cas, la commune n'agit pas en tant que bailleur social.

162 CGCT, art. L. 2252-5.

163 Code de la construction et de l'habitation, art. L. 302-5 à L. 302-9-2.

164 Code de la construction et de l'habitation, art. L. 302-6, R. 302-14 et R. 302-15.

165 Code de la construction et de l'habitation, art. L. 441-2.

166 Code de la construction et de l'habitation, art. L. 441-1.

167 Code de la construction et de l'habitation, art. L. 441-2-1 et art. R. 441-2-1 à R. 441-2-6.

Textes de référence

- Code de la construction et de l'habitation.
- Loi n° 77-1 du 3 janvier 1977 portant réforme de l'aide au logement.
- Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.
- Loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accèsion à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière.
- Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290.
- Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.
- Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville.
- Loi n° 94-624 du 21 juillet 1994 relative à l'habitat.
- Loi n° 95-74 du 21 janvier 1995 relative à la diversité de l'habitat.
- Loi n° 96-162 du 4 mars 1996 relative au supplément de loyer de solidarité.
- Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.
- Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.
- Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat.
- Loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.
- Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.
- Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.
- Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.
- Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.
- Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.
- Décret n° 2010-431 du 29 avril 2010 relatif à la procédure d'enregistrement des demandes de logement locatif social.
- Arrêté du 15 mars 2010 pris pour l'application de l'article R. 441-1 (1°) du code de la construction et de l'habitation.
- Arrêté du 14 juin 2010 relatif au formulaire de demande de logement locatif social et aux pièces justificatives fournies pour l'instruction de la demande de logement locatif social.

Plan du tableau de tri et de conservation

- 9.1. Planification
- 9.2. Politique du logement
 - 9.2.1. Financement
 - 9.2.2. Actions en partenariat
- 9.3. Étude et évaluation
- 9.4. Gestion de la demande locative
- 9.5. Gestion des logements et suivi des locataires

Id.	Typologie des documents	DUA	Sort final	Observations
9.1. PLANIFICATION				
910/01	Plans départementaux : - dossier de contribution de la commune ou de l'EPCI ;	Validité	V	
910/02	- plan.	Validité	D	<u>Justif. SF</u> : le plan est produit à l'échelon départemental.
910/03	Programme local de l'habitat.	1 an après l'adoption d'un nouveau PLH	V	Cf. partie 5 – urbanisme du présent texte.
910/04	Politique de logements destinés à des populations spécifiques : étude, analyse, projet, suivi.	1 an à c/ de la fin du projet	V	
9.2. POLITIQUE DU LOGEMENT				
9.2.1. Financement				
921/01	Programme de construction et de rénovation de logements : programme, convention avec les bailleurs et les promoteurs ou protocole de partenariat.	10 ans à c/ de la fin du programme	V	
921/02	Subvention et aide à la pierre : convention, identification, suivi.	10 ans à c/ de la fin de la convention	T	<u>Tri</u> : systématique.
921/03	Logement conventionné : offre de location par des particuliers.	1 an	D	
9.2.2. Actions en partenariat				
922/01	Promoteurs et bailleurs : publicité du programme, compte-rendu de réunion, études des groupes de travail.	5 ans	T	<u>Tri</u> : qualitatif.
922/02	Acteurs sociaux (associations, foyers des jeunes travailleurs, etc.) : rapport, compte-rendu de réunion, convention.	5 ans	V	
922/03	Partenaires institutionnels (Agence départementale d'information sur le logement (ADIL), Confédération nationale du logement (CNL)) : assemblée générale et conseil d'administration.	1 an	D	
9.3. ÉTUDE ET ÉVALUATION				
930/01	Dispositif de veille sur l'habitat social, conférence communale ou intercommunale du logement : rapport annuel, statistiques annuelles.	1 an	V	

Id.	Typologie des documents	DUA	Sort final	Observations
930/02	Fiches annuelles de renseignements remplies par le bailleur pour les ménages rentrant.	1 an	D	
9.4. GESTION DE LA DEMANDE LOCATIVE				
940/01	Enregistrement des demandes de logement.	1 an	D	
940/02	Dossier de demande de logement : imprimé réglementaire (numéro unique), pièces justificatives, courrier de l'assistante sociale.	1 an	D	<u>Justif. DUA</u> : code de la construction et de l'habitation, art. R. 441-2-7. <u>Justif. SF</u> : les dossiers de demande sont centralisés en préfecture.
940/03	Commission d'attribution des logements : - règlement ;	validité	D	
940/04	- dossier de séance : convocation, compte rendu, notification et fiche de renseignement.	1 an	D	<u>Justif. DUA</u> : code de la construction et de l'habitation, art. L. 441-2 et R. 441-9. <u>Justif. SF</u> : le dossier maître est conservé par les bailleurs de logements sociaux.
9.5. GESTION DES LOGEMENTS ET SUIVI DES LOCATAIRES				
950/01	Contingent des logements mis à disposition de la collectivité : - dossier et fiche descriptive par logement ;	validité	D	
950/02	- fiche de gestion, d'intervention et de travaux sur les logements.	1 an	D	
950/03	Dossier d'impayés, d'assignation et d'expulsion : assignation au tribunal, avis du maire sur l'expulsion transmis au préfet.	2 ans	D	