

Le Ministre de l'Urbanisme,
du Logement et des Transports

Paris, le 7 MAI 1985

DL 95
21.5.85
M. COT

ARRIVÉE à C. 16
- 7 JUIN 1985
DOCUMENTATION

CIRCULAIRE N° 85-31 DU 7 mai 1985
RELATIVE AU DEVELOPPEMENT DES
PROGRAMMES LOCAUX DE L'HABITAT

ARRIVÉE LE :
23 MAI 1985

	Resp.	Code
E 01		
E 02		*
E 03		
E 20		
U 01		
Z 01	x	
S 01		
C 01	ke	x
J 01		
D 01		
H 01		
R 01		
T 01		
A 01		
M 01		
Subd		

H. Buillot
M. Boudaert

Le Ministre de l'Urbanisme, du Logement
et des Transports

à

Messieurs les Commissaires de la République
de région
-Direction régionale de l'équipement-

Madame et Messieurs les Commissaires
de la République de département
-Direction départementale de l'équipement-

REF : - Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 modifiée relative à la répartition
des compétences entre les communes, les départements, les régions
et l'Etat ;

- Décret n° 84-531 du 16 juin 1984, portant création d'un comité
interministériel pour les villes ;

- Décret n° 84-702 du 30 juin 1984 modifiant le code de la construc-
tion et de l'habitation et relatif aux conseils départementaux de l'habitat ;

- Circulaire n° 84-40 du 26 juin 1984 relative au comité interministé-
riel pour les villes modifiée par la circulaire n° 85-07 du 7 février 1985 ;

- Circulaire du 20 décembre 1984 relative à la généralisation des
dispositifs d'aide aux familles en difficulté temporaire pour faire face à
leurs dépenses de logements, au développement de dispositifs d'accueil d'inser-
tion et de garantie dans le logement, et à l'utilisation des pouvoirs de réserva-
tions des logements sociaux ;

- Circulaire du 21 janvier 1985 relative à la programmation des
aides au logement en 1985.

La loi du 7 janvier 1983 citée en référence prévoit par son article
78 que "les communes ou les établissements publics de coopération intercom-
munale peuvent définir un programme local de l'habitat qui détermine leurs
opérations prioritaires et notamment les actions en faveur des personnes
mal logées ou défavorisées".

Elle précise par son article 80 que "dans chaque département et après avis du conseil général, le représentant de l'Etat répartit les crédits affectés au département en tenant compte des priorités définies dans les programmes locaux de l'habitat élaborés par les communes ou leurs groupements, et en veillant au respect des objectifs nationaux, notamment pour le logement des personnes mal logées ou défavorisées".

Un programme local de l'habitat constitue ainsi un instrument par lequel la commune, ou le groupement de communes, peut afficher, en cohérence avec l'exercice de ses compétences en matière d'urbanisme, ses choix et ses objectifs en matière d'habitat et notamment de logement des plus défavorisés.

Un programme local de l'habitat revêt toutefois un intérêt particulier dans les agglomérations où se posent avec acuité des problèmes de ségrégation, ou de vacance.

Il vous appartient d'afficher clairement auprès des communes urbaines, et surtout des groupements de communes urbaines de votre région ou de votre département, les objectifs sociaux poursuivis par l'Etat en matière de politique de l'habitat, et de faire valoir à vos interlocuteurs que seuls les programmes locaux de l'habitat conformes à ces objectifs, tant en terme de production de logements que d'attributions et de gestion, pourront être pris en compte dans la programmation départementale des aides publiques.

Je vous demande de susciter dans votre région ou dans votre département le plus grand nombre de programmes locaux de l'habitat conformes aux objectifs de l'Etat, et de relancer dans ce cadre la conclusion de conventions locales pour l'habitat des populations ayant des problèmes spécifiques de logement.

I - Vous suscitez le plus grand nombre de programmes locaux de l'habitat conformes aux objectifs de l'Etat

A) La teneur des programmes locaux de l'habitat que vous considérez comme conformes aux objectifs de l'Etat.

Un programme local de l'habitat est un document d'orientation par lequel la commune ou le groupement de communes définit des programmes d'actions à moyen terme, portant sur l'ensemble du parc de logements privés et sociaux situés sur son territoire.

Un programme local de l'habitat englobe donc la démarche du "projet de quartier" et peut en outre représenter le volet consacré à l'habitat d'une coopération intercommunale formalisée dans une charte intercommunale de développement et d'aménagement.

Pour être conforme aux objectifs du Gouvernement, la définition des programmes dégagés au vu des résultats d'une étude menée sur le bassin d'habitat, devrait systématiquement s'accompagner de la mise en place, en concertation avec les autres partenaires intéressés, d'instruments permettant de suivre l'exécution des actions mises en oeuvre ou de résoudre les premiers dysfonctionnements mis en évidence par l'étude.

Ces programmes devraient enfin comprendre la mise au point d'une véritable politique d'attribution, dans l'agglomération, des logements locatifs sociaux.

1°) Les objectifs des programmes d'action auxquels l'Etat peut souscrire doivent être clairement affichés par vos soins comme étant :

- d'apporter des solutions appropriées à la question de l'hébergement et du logement des personnes mal-logées ou sans abri et d'assurer aux travailleurs migrants et à leurs familles des conditions de logement décentes et qui facilitent leur intégration.
- et plus généralement de lutter contre la ségrégation sociale par la diversification des populations accueillies par chaque type de patrimoine et chaque quartier, et par une cohérence accrue entre les politiques de réhabilitation et de construction neuve afin que des programmes nouveaux ne contribuent pas à la désaffection et au déséquilibre du patrimoine existant.

Les objectifs affichés par la collectivité en matière d'habitat seront d'autant plus pertinents que le programme local de l'habitat fera état d'une part des instruments d'urbanisme, d'action sociale et de transports urbains que la collectivité entend mettre en oeuvre pour concourir à la réalisation de ces objectifs, d'autre part des concours financiers susceptibles d'être mobilisés localement.

2°) L'étude doit permettre de porter une appréciation sur les mécanismes de fonctionnement du marché du logement dans le bassin d'habitat.

Elle devra donc, en tenant compte des études déjà réalisées dans l'agglomération et en mettant à profit leurs résultats, s'attacher à mettre notamment en évidence :

- la structure du parc de logements dans le bassin d'habitat, en particulier, la localisation des logements-foyers et, le cas échéant, des différentes formes d'habitat précaire ;
- la nature des populations sans-abri, mal logées ou en attente d'un logement et les conditions de logement des plus défavorisés ;
- le comportement des bailleurs et l'utilisation du parc communal ;
- et, plus généralement, les évolutions spatiales et par type de parc de l'offre et de la demande globales de logement et leur adéquation.

3°) Les instruments dont la mise en place doit accompagner la définition des programmes d'action pour que le programme local de l'habitat puisse être retenu en priorité sont enfin :

- une instance de concertation entre les élus locaux et les différents bailleurs sociaux intervenant sur le territoire de la commune ou du bassin d'habitat ; cette instance permettra une information réciproque sur les attributions opérées ou refusées par chaque organisme, dégagera des modalités d'application harmonisées ou communes des règles d'attribution en vigueur dans le département et s'assurera de la cohérence de ces modalités et de l'utilisation des réservations consenties par les organismes au profit des collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction ; un fichier commun de demandeurs de logements locatifs sociaux pourrait faciliter cette concertation ;
- une commission d'aide aux familles en difficulté temporaire pour faire face à leurs dépenses de logement, intervenant sur le parc locatif social et privé de l'agglomération seule ou de l'ensemble du département et, le cas échéant, si les partenaires locaux en souhaitent la mise en place, un fonds local d'aide au relogement et de garantie ; vous vous référerez, pour la mise en place de la commission d'aide aux familles en difficulté temporaire pour faire face à leurs dépenses de logement, et du fonds local d'aide au relogement et de garantie, à la circulaire du 20 décembre 1984 citée en référence ;
- un observatoire permanent du logement chargé d'un suivi régulier de l'évolution du parc et de son occupation, notamment de la vacance et des impayés, réunissant, autour des élus des collectivités concernées et de leurs services techniques, la direction départementale de l'équipement, la direction départementale des affaires sanitaires et sociales, les bailleurs-sociaux, les PACT-ARIM, des représentants des gestionnaires ou bailleurs privés et les différents professionnels intéressés ; l'observatoire ainsi mis en place pourra utilement être constitué en véritable commission locale de l'habitat en s'élargissant aux représentants des locataires, aux syndicats, aux associations familiales, aux associations caritatives et aux organismes sociaux.

B) Les moyens par lesquels vous pourrez susciter la mise au point de tels programmes

1°) Les Commissaires de la République de région disposeront en 1985 des crédits du comité interministériel pour les villes pour participer au financement des investissements effectués par la commune ou le groupement de communes pour l'élaboration d'un programme local de l'habitat conforme aux objectifs précités.

L'étude éventuelle, lorsqu'elle n'est pas réalisée en régie, et les investissements nécessaires à la mise en place, par la collectivité locale, d'un observatoire permanent du logement et d'un fichier commun de demandeurs de logements locatifs sociaux, sont subventionnés à hauteur de 35 % de la dépense hors taxe dans la limite d'un plafond de subvention de 100 000 F en cas de programme local de l'habitat communal.

Le taux de subvention est porté à 50 % de la dépense hors taxe dans la limite d'un plafond de subvention de 200 000 F, en cas de programme local de l'habitat élaboré par un groupement de communes ou dans un pôle de conversion.

Les plafonds indiqués ci-dessus pourront être très exceptionnellement dépassés en cas de démarche particulièrement innovante.

2°) Vous encouragerez la mise en place par la commune ou le groupement de communes intéressé, d'un groupe de travail associant de la manière la plus large les différents partenaires susceptibles d'apporter leur contribution et dont la composition préfigurerait celle de l'observatoire permanent du logement.

Vous soulignerez au maire de la commune ou au président de l'organisme de coopération intercommunale les avantages d'une association véritable des organisations d'usagers, des syndicats, et des organismes sociaux dès la phase de réflexion et le début du groupe de travail.

Vous leur soulignerez également l'intérêt de conférer un caractère public aux résultats de l'étude éventuelle et à la nature des programmes d'action retenus.

C) Les contreparties que l'Etat est disposé à consentir au regard d'un programme local de l'habitat qui réponde aux exigences que vous aurez formulées.

Dès qu'un programme local de l'habitat vous apparaîtra, après consultation du conseil départemental de l'habitat, comme conforme aux objectifs de politique nationale rappelés ci-dessus et comportant les instruments adéquats, vous serez amenés à vous rapprocher plus étroitement des élus municipaux concernés en ce qui concerne les décisions de financement que vous prendrez sur leur territoire :

- vous accorderez les crédits du comité interministériel pour les villes en priorité aux actions incluses dans le programme local de l'habitat ;
- vous assurerez une programmation cohérente des crédits d'aide à la pierre, notamment de catégorie II, avec les objectifs communs, sur l'agglomération, de l'Etat et de la commune ou du groupement de communes, et vous respecterez, dans le cadre des montants de crédits qui vous sont affectés, l'ordre de priorité des opérations défini par le programme local de l'habitat ;
- vous examinerez le cas échéant, les demandes de dérogation à la réglementation des aides de l'Etat au logement ; les programmes locaux de l'habitat doivent respecter les règles qui président à l'attribution des aides de l'Etat ; les textes qui les définissent comportent toutefois des possibilités de dérogations dont il vous appartient d'assurer l'instruction et la décision lorsqu'elle vous est déléguée, l'instruction et la transmission à la direction de la construction lorsque la décision incombe aux ministres compétents ; les demandes de dérogation non prévues par les textes en vigueur visant à une meilleure adéquation des conditions d'attribution des aides aux objectifs définis par le programme local de l'habitat en conformité avec ceux de l'Etat, seront transmises après instruction par vos soins, accompagnées de votre avis, à la direction de la construction, sous le timbre de la sous-direction du financement et du budget (CH/EF) pour les aides à la personne, de la sous-direction des aides à la construction et à l'amélioration

de l'habitat (CH/EA) pour les caractéristiques financières des aides à la pierre et de la sous-direction de l'économie du bâtiment (CH/TE) pour les caractéristiques techniques des aides à la pierre, en vue d'un examen concerté avec les départements ministériels concernés par la démarche, et décision ministérielle ou interministérielle corrélative conduisant éventuellement à un aménagement souhaitable des textes.

Vous présenterez par ailleurs pour avis au conseil départemental de l'habitat les modalités d'applications harmonisées ou communes élaborées en matière d'attribution des logements locatifs sociaux, dans le cadre du programme local de l'habitat, et si ces modalités vous apparaissent, au terme de cette consultation, cohérentes et compatibles avec les règles en vigueur dans le département, vous vous rapprocherez plus étroitement des communes ou des groupements de communes concernés dans l'utilisation des réservations de logements locatifs sociaux qui vous reviennent.

Vous pourrez enfin inciter les communes rurales qui sont situées à proximité d'un bassin d'habitat important à élaborer un programme local de l'habitat dont les programmes d'actions constitueront des propositions de réponses durables à la pression immobilière et foncière exercée sur ces communes et vous adapterez bien entendu dans ce cas les indications qui précèdent.

II - Vous relancerez dans le cadre des programmes locaux de l'habitat les conventions locales pour l'habitat des populations avant des problèmes spécifiques de logement

A) Les conditions dans lesquelles vous pourrez entamer la négociation de telles conventions.

1°) Il est désormais souhaitable que les conventions locales pour l'habitat des populations ayant des problèmes spécifiques de logement soient précédées de l'élaboration d'un programme local de l'habitat dont les objectifs généraux font l'objet d'un consensus entre l'Etat et la commune ou le groupement de communes.

L'étude réalisée pour la mise au point du programme local de l'habitat n'est toutefois pas toujours suffisante pour l'établissement de ces conventions et peut être complétée par une étude spécifique dite "bilan-diagnostic" destinée à évaluer les besoins d'habitat des populations spécifiques, et qui sert de base à la conclusion des conventions locales.

Les bilans-diagnostic devront en conséquence s'inscrire dorénavant, dans toute la mesure du possible, dans le processus d'élaboration d'un programme local de l'habitat.

2°) Les Commissaires de la République de région disposeront en 1985, des crédits du comité interministériel pour les villes pour financer l'étude représentative du bilan-diagnostic.

Le taux de subvention est fixé à 35 % de la dépense hors taxe en cas de bilan-diagnostic réalisé sur le territoire d'une commune, et à 50 % de la dépense hors taxe en cas de bilan-diagnostic réalisé sur le territoire de plusieurs collectivités territoriales ou dans un pôle de conversion.

B) Les méthodes de négociation et le contenu des conventions locales

1°) Vous mettrez en place, pour le suivi de l'élaboration du bilan-diagnostic, et pour la négociation de la convention locale, un groupe de travail spécifique dont la composition devra permettre d'assurer la cohérence du programme local de l'habitat et de la convention locale, et qui impliquera utilement les centres d'hébergement et l'ensemble des gestionnaires institutionnels de logement dans la commune.

2°) Les actions sur lesquelles vous pourrez prendre au nom de l'Etat des engagements de financement au titre des aides au logement seront prioritairement les programmes :

- de production, par construction ou acquisition-amélioration, de logements adaptés aux besoins des populations fragiles, notamment de logements locatifs à vocation sociale individuels ou en habitat collectif de petite dimension ;
- de construction d'ensembles d'habitat collectif bien situé et de petites dimensions adaptés à la cohabitation de populations immigrées et non immigrées ;
- d'accroissement au sein du parc locatif social existant du nombre de petits logements à destination des jeunes notamment ou de grands logements, par division, jumelage ou extension.

Les Commissaires de la République de région disposent en 1985 de crédits d'aide à la pierre de catégorie II qui pourront leur permettre, sur proposition des Commissaires de la République de département, de contribuer au financement des opérations concernées.

La mise au point des programmes concernant les bailleurs sociaux signataires devra être systématiquement accompagnée d'une adaptation de la gestion de ces organismes et de la mise en place d'un personnel social chargé d'assurer une gestion de proximité. Les bailleurs sociaux concernés pourront à cette fin bénéficier de l'aide de l'Etat prévue par le comité interministériel pour les villes pour l'accueil ou le maintien dans le parc social des familles en situation difficile.

Les projets de conventions locales qui auront été élaborés dans ce cadre devront être soumis pour avis à la direction de la construction sous le timbre de la sous-direction de la programmation et des actions sociales (CH/HA).

*

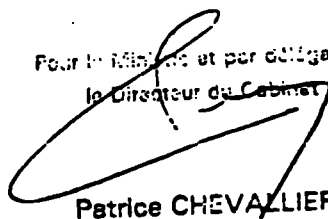
*

*

La direction de la construction, sous-direction de la programmation et des actions sociales (CH/HA), est plus généralement à même de vous apporter toutes précisions ou moyens méthodologiques dont vous souhaiteriez disposer pour mener à bien votre action.

Je vous demande de me faire part pour le 30 juin 1985 des communes ou groupements de communes de votre département avec lesquels vous aurez entamé un processus d'élaboration d'un programme local de l'habitat et le cas échéant de réalisation d'un bilan-diagnostic.

Pour le Ministre et par délégation
Le Directeur du Cabinet



Patrice CHEVALLIER