

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement

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

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

NOR : DEVL1031546 C

Circulaire du relative à la mise en œuvre de la réforme de la demande de logement locatif social

La ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement

Pour exécution :

Madame et Messieurs les Préfets de région

Mesdames et Messieurs les Préfets de département

Pour information :

Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

Direction régionale et interdépartementale de l'habitat et du logement (Ile de France)

SG (SPES et DAJ)

Résumé : Cette circulaire rappelle les enjeux et les objectifs de la réforme de la demande de logement locatif social, en donne les principaux éléments de contenu et le calendrier. Elle précise l'implication des acteurs du logement et les modalités de la mise en oeuvre de la réforme par les services déconcentrés de l'État.

Catégorie : instructions données par le ministre		Domaine : logement	
Mots clés liste fermée : logement, logement locatif social, numéro unique.		Mots clés libres : réforme demande de logement social, droit au logement, DALO, refondation	
Textes de référence :			
<ul style="list-style-type: none">- article L.441-2-1 du code de la construction et de l'habitation- articles R.441-2-1 à 8 du CCH- arrêté du 14 juin 2010, modifié, relatif au formulaire de demande de logement locatif social et aux pièces justificatives fournies pour l'instruction de la demande de logement locatif social			
Circulaire(s) abrogée(s) : néant			
Date de mise en application : immédiate			
Pièce(s) annexe(s) : 1			
Publication	<input type="checkbox"/> BO	<input type="checkbox"/> Site circulaires.gouv.fr	<input type="checkbox"/> Non publiée

Le système d'enregistrement des demandes de logement locatif social (dit « numéro unique ») a été profondément réformé par l'article 117 de la loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (codifié à l'article L.441-2-1 du code de la construction et de l'habitation). La modification législative a été précisée par le décret n°2010-431 du 29 avril 2010 (paru au Journal officiel du 2 mai 2010, qui modifie ou crée les articles R.441-2-1 à 8 du CCH). Cette réforme doit être totalement mise en œuvre dans un délai de deux ans prévu par la loi, soit fin mars 2011. A cette date, le nouveau dispositif informatique d'enregistrement des demandes devra être opérationnel dans chaque département ou, en Île-de-France, dans la région.

Cette circulaire rappelle les enjeux et les objectifs de la réforme (I), en donne les principaux éléments de contenu et le calendrier (II). Elle précise l'implication des acteurs du logement (III) et les modalités de la mise en œuvre de la réforme par les services déconcentrés de l'Etat (IV).

Une annexe détaille et commente le cadre juridique de la réforme et présente le nouveau système informatique d'enregistrement.

I. LES PRINCIPAUX ENJEUX ET OBJECTIFS DE LA REFORME.

1) Assurer une plus grande transparence.

Un des premiers enjeux est d'améliorer la transparence des processus d'attribution et d'inciter les partenaires au niveau territorial (bailleurs, réservataires) à gérer de façon plus collective les demandes.

Divers dispositifs introduits par la réforme visent à y répondre : les bailleurs et les réservataires qui seront services enregistreurs auront connaissance de l'ensemble des demandes, ainsi que de la situation des demandeurs par rapport aux critères de priorité du CCH, et pourront traiter les demandes même s'ils ne les ont pas enregistrées. En outre, le système comportera des informations sur les attributions de logements : localisation et caractéristiques des logements.

La transparence sur les pratiques des bailleurs et des réservataires doit favoriser la régulation du système et améliorer le traitement des demandes prioritaires.

L'objectif est également de fournir à tous les acteurs publics de la politique du logement une connaissance commune et détaillée de la demande à tout niveau territorial afin qu'ils puissent partager des données objectives sur le volume de la demande, ses caractéristiques et sa localisation et ainsi mieux définir les politiques locales de l'habitat à mettre en œuvre.

2) Favoriser la mise en œuvre du droit au logement.

Le nouveau dispositif doit contribuer à donner un contenu concret au principe du « logement d'abord » qui est au cœur de la nouvelle politique de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées. Il doit permettre d'identifier le plus en amont possible et le plus précisément les caractéristiques et les besoins des ménages demandeurs. Parmi les personnes qui sont sans abri, accueillis dans des structures d'hébergement ou dont le motif de demande les rend potentiellement éligibles au dispositif DALO, il convient de pouvoir déceler celles qui peuvent accéder à un logement afin de les orienter le plus vite possible vers un logement ordinaire ; plus généralement, doivent également pouvoir être identifiés les ménages qui relèvent des priorités des PDALPD ou des accords collectifs.

Les informations contenues dans la demande de logement social permettront de situer la demande par rapport à ces priorités. **Il est à cet égard essentiel que l'ensemble des**

demandes soient enregistrées et que les informations soient correctement renseignées et actualisées. Les préfets doivent y veiller.

3) Simplifier les démarches du demandeur.

Un des enjeux est également de rendre plus simples les démarches du demandeur et de lui garantir une égalité de traitement sur l'ensemble du territoire : la mise en place d'un formulaire unique et d'une liste nationale des pièces justificatives à fournir pour l'instruction y concourent.

II. LE CONTENU DE LA REFORME ET SON CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

1) Une demande unique de logement social

C'est l'enregistrement de cette demande qui entraîne la délivrance du numéro unique. La demande est présentée au moyen du formulaire unique défini par l'arrêté du 14 juin 2010 publié au Journal officiel du 7 juillet 2010. Le contenu de la demande est donc le même sur tout le territoire, quel que soit le bailleur ou le réservataire auquel s'adresse le demandeur.

L'enregistrement de la demande est de droit sur seule présentation par le demandeur d'une copie d'une pièce attestant de son identité et, le cas échéant, d'une pièce attestant de la régularité de son séjour. L'enregistrement de la demande est clairement déconnecté de la phase d'instruction qui nécessitera des pièces supplémentaires.

Depuis le 1^{er} octobre 2010, l'usage du formulaire unique est obligatoire pour toute demande de logement social, qu'elle soit effectuée auprès d'un bailleur social, d'un réservataire ou d'une collectivité territoriale.

Toutefois, entre le 1^{er} octobre et la mise en service du nouveau système informatique (fin mars 2011), le numéro unique continuera à être délivré sur la base des sept informations à fournir actuellement pour obtenir ce numéro.

Fin mars 2011 (mise en service du nouveau système informatique), le numéro unique sera régional en Île-de-France ; il restera départemental sur le reste du territoire.

2) Une liste nationale et limitative des pièces justificatives à fournir pour l'instruction

Depuis le 1^{er} octobre 2010, les pièces qui doivent être fournies pour l'instruction d'une demande de logement social et celles qui peuvent être en outre demandées sont fixées nationalement et font l'objet d'une énumération limitative ; cette liste figure en annexe de l'arrêté du 14 juin 2010.

3) Un nouveau système d'enregistrement des demandes fin mars 2011

Un système informatique d'enregistrement est mis en place au niveau national, à partir de fin mars 2011, avec des bases départementales ou, en Île-de-France, régionale ; il comporte la totalité des informations contenues dans la demande, ses modifications, son renouvellement et sa radiation.

Le préfet peut toutefois désigner un « système particulier » local créé par accord entre l'ensemble des partenaires, qui se substitue au système national. Il convient de favoriser ainsi la mise en œuvre de « fichiers partagés de gestion de la demande » ; ces systèmes qui, pour être désignés, doivent assurer les fonctions du système national et couvrir l'ensemble du département ou de la région, vont généralement au-delà : ils mutualisent des

éléments de gestion de la demande (qui peut recouvrir divers aspects : suivi des propositions, règles communes de gestion; dossier ou guichet unique d'enregistrement...). Cette mise en commun vise à rendre plus transparent et efficace le traitement des demandes.

4) *Un gestionnaire local, responsable de la bonne marche du dispositif.*

Un gestionnaire départemental ou, en Île-de-France, régional du système d'enregistrement, doit être mis en place par les préfets. Il est responsable de la mise en oeuvre régulière des procédures d'enregistrement. Il est chargé de l'envoi des préavis de renouvellement des demandes, tâche qui incombait dans le système précédent aux services enregistreurs ; l'objectif est que cette tâche soit assurée de façon certaine et que la base ne comporte plus de demandes obsolètes, ni radiées, ni renouvelées.

Cette fonction n'est pas nécessairement assurée par les services de l'Etat en régie ; elle peut être confiée à un prestataire ou assurée par une structure externe au pilotage de laquelle participent les autres partenaires. L'existence ou la création d'un fichier partagé de gestion de la demande que vous désignez en tant que « système particulier » départemental ou régional dispense de mettre en place le gestionnaire local puisque la fonction est assurée par le fichier partagé.

5) *Les limites de la réforme et leurs conséquences en termes de contrôle*

Si la loi a largement remodelé le dispositif de demande de logement social, un certain nombre de points n'ont toutefois pas été modifiés.

- La loi n'oblige pas à mettre en place un guichet unique de dépôt de la demande. La multiplicité des lieux d'enregistrement subsiste ; elle peut même être étendue puisque les collecteurs d'Action Logement peuvent désormais être services enregistreurs.
- La loi ne permet pas de déposer une seule fois les pièces justificatives qui serviront à l'instruction de la demande ; les demandeurs qui veulent faire prospérer leur demande auprès de plus d'un bailleur restent donc contraints de fournir à chacun d'eux leur dossier complet.
- Surtout, le demandeur n'a pas de garantie que sa demande sera prise en compte. En effet, même si les bailleurs ou les réservataires ont accès à l'ensemble des demandes, ils ne sont pas obligés de s'en saisir. **Les préfets (en Ile-de-France, le préfet de région) doivent donc s'assurer que les demandes prioritaires ne soient pas laissées de côté. Ce contrôle sera rendu possible par l'accès qu'ils auront à la totalité des demandes en attente.**

III. L'IMPLICATION DES ACTEURS DU LOGEMENT

Les bailleurs sociaux et les réservataires (collectivités territoriales, collecteurs d'Action Logement) sont directement impliqués dans le nouveau dispositif en tant que services d'enregistrement des demandes et en tant que susceptibles de contribuer à les satisfaire.

Il est essentiel que tous les acteurs s'approprient les objectifs et le contenu de la réforme.

Les associations de collectivités territoriales participent aux divers comités nationaux. Quant aux collectivités territoriales elles-mêmes, leur niveau de sensibilisation est inégal. **Il appartient aux préfets d'informer au plus vite sur les avancées de la réforme les EPCI et les collectivités territoriales, en particulier les délégués des aides à la pierre, et de les sensibiliser en particulier à l'intérêt qu'elles peuvent trouver, en tant que réservataire ou de**

responsable de la politique locale de l'habitat, à disposer d'une connaissance détaillée et exhaustive de la demande en étant service enregistreur.

L'Union sociale pour l'Habitat et la fédération des Entreprises Publiques Locales (SEM) ont été associée étroitement à la réflexion sur la mise en œuvre de la réforme au sein d'un comité de pilotage national et d'un comité technique associant aussi des acteurs locaux. Elles conduisent un travail important de sensibilisation et de mobilisation de leur réseau et notamment pour l'USH des associations régionales HLM afin que celles-ci jouent un rôle moteur dans la mise en place du nouveau dispositif au niveau local.

Action Logement et plusieurs collecteurs participent au comité de pilotage et au comité technique nationaux. La réorganisation du tissu des collecteurs en cours peut avoir une incidence sur leur implantation territoriale et rendre difficile leur implication au niveau local. **Pour lever ces difficultés, les préfets veilleront donc à bien identifier leurs interlocuteurs et à les associer à toutes leurs initiatives.**

1) La mise en œuvre de l'enregistrement des demandes

a. Les lieux d'enregistrement

Les bailleurs sociaux (HLM, SEM) doivent obligatoirement assurer l'enregistrement des demandes.

Les collectivités territoriales (communes, établissements publics de coopération intercommunale, départements), les collecteurs d'Action Logement (et tous les autres réservataires de logement) peuvent être services enregistreurs s'ils le souhaitent. Pour les collecteurs et autres réservataires, le dispositif précédent ne leur ouvrirait pas cette possibilité.

Vous veillerez à ce que ces partenaires mettent en place un nombre de guichets suffisant pour couvrir l'ensemble du territoire de votre département, ou de la région en Île-de-France, afin de garantir aux demandeurs un véritable droit au dépôt de leur demande.

La réglementation contraint les personnes ou les services enregistreurs à admettre sans exclusive toutes les demandes qui leur sont présentées. **Vous pourrez toutefois déroger à cette obligation** pour les collecteurs d'Action Logement en leur permettant de n'enregistrer que les demandes des salariés des entreprises dont ils collectent la participation, dans la mesure où ils ne peuvent proposer leurs logements réservés qu'à des salariés.

En Île-de-France, il est décisif que les communes qui sont actuellement lieux d'enregistrement continuent à assurer ce service : elles sont actuellement le lieu principal d'enregistrement des demandes et jouent un rôle essentiel de guichet de proximité. En outre, compte tenu de leur poids en matière de réservations, ce sont elles qui en général instruisent les dossiers. Tout retrait de leur part, conduirait à transférer la charge d'enregistrement sur les bailleurs, avec le risque qu'ils ne puissent faire face en pratique à ce surcroît de tâches ; en outre, cela compliquerait les circuits d'instruction puisque les bailleurs devraient transmettre les dossiers aux communes pour qu'elles les instruisent en tant que réservataires. **Les communes de la région Ile-de-France doivent donc être informées de manière approfondie des changements induits par la réforme dans leurs pratiques et incitées à y prendre une place au moins équivalente à celle qu'elles occupent actuellement.**

Il convient également **d'inciter les collecteurs** d'Île-de-France à assurer l'enregistrement dans la mesure où 40% des logements sociaux leur sont réservés.

b. L'enregistrement de la demande

Doivent être enregistrées dans le système national, la demande initiale, ainsi que ses différentes mises à jour (modification, renouvellement), et les radiations. Lorsque cette

radiation est la conséquence d'une attribution de logement, le bailleur doit donner des informations sur le logement attribué et indiquer si le ménage est logé suite à une désignation du préfet au titre du DALO. A la différence des fichiers partagés, le système national n'enregistre aucune donnée portant sur le traitement de la demande, autre que l'attribution d'un logement.

Les services enregistreurs ont deux possibilités pour alimenter le système national :

- soit ils enregistrent directement les demandes dans l'application informatique nationale disponible sous Internet ;
- soit ils saisissent les demandes dans leurs systèmes privatifs de gestion et envoient les renseignements contenus dans les demandes au système national pour qu'elles y soient dûment enregistrées. **Vous devez dans ce cas veiller à l'exhaustivité de l'enregistrement des demandes dans le système national et en temps réel.** En effet, il ne faut pas laisser perdurer certaines pratiques actuelles consistant à ne pas transmettre les enregistrements au système national. Le demandeur, contrairement à ce qu'il croit, n'a alors aucun droit : il n'a pas de numéro unique et sa demande n'est pas dotée de la date certaine qui fait partir le délai au-delà duquel, si sa demande n'est pas satisfaite, il pourra saisir la commission de médiation.

2) L'accès aux demandes et à leur contenu aux fins de traitement

Les services enregistreurs ont accès aux demandes et aux informations nominatives enregistrées. Les bailleurs et les réservataires qui enregistrent les demandes ont ainsi accès à toutes celles du département (ou, en Île-de-France, de la région). Les collectivités territoriales qui enregistrent et qui ne sont pas réservataires ont accès aux demandes portant sur leur territoire.

Dans le même souci de faciliter le traitement des demandes, le secrétariat de la commission DALO et le comité du PDALPD ont accès aux demandes portant sur le département.

Enfin, les établissements publics de coopération intercommunale, qui n'enregistreraient pas les demandes mais qui ont signé un accord collectif départemental, ont accès aux demandes portant sur leur territoire.

3) La communication des données statistiques

A partir des informations collectées dans la base nationale, des données statistiques¹ seront produites à tout niveau géographique ; elles seront accessibles à l'ensemble des acteurs du logement : représentants des bailleurs sociaux, Action Logement, associations des collectivités territoriales et services de l'Etat aux niveaux national, régional et départemental,... Elles pourront alimenter les observatoires en supprimant le travail de collecte de données fait auprès des bailleurs et des réservataires.

¹ Des tableaux standards seront produits automatiquement et pourront être édités aux niveaux national, régional, départemental (par exemple, analyse par ancienneté / taille de ménage / revenus / situation par rapport aux plafonds de ressources PLAI/PLUS/PLS / motif de demande / situation actuelle de logement... ; comparaison des profils des demandes satisfaites et de celles qui ne le sont pas, contingent de réservation utilisé,...). Outre les tableaux standards, les services déconcentrés de l'Etat ainsi que les partenaires pourront obtenir des analyses spécifiques sur l'ensemble des données.

IV LA MISE EN OEUVRE DE LA REFORME PAR LES SERVICES DECONCENTRES DE L'ETAT

Outre, les actions déjà mentionnées ci-dessus, il vous est demandé de mettre en œuvre du nouveau dispositif de la manière suivante :

1) Le pilotage est assuré par le préfet de région

Vous piloterez la réforme au niveau régional. Vous vous appuyerez sur les services des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement –DREAL- (et en Île-de-France, de la direction régionale et interdépartementale de l'habitat et du logement – DRIHL-) qui, sous votre autorité, ont pour mission d'assurer le pilotage des politiques du logement et notamment de leur volet social. A ce titre, elles doivent veiller à ce que ces politiques fassent l'objet d'une mise en œuvre coordonnée par les directions départementales en charge des territoires et celles en charge de la cohésion sociale.

Ce pilotage devra bien sûr être réalisé en lien avec les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) impliquées, notamment, au titre de leur mission de lutte contre la précarité et l'exclusion dans le logement.

Il a été demandé de nommer dans chaque DREAL et à la DRIHL un responsable chargé du pilotage du projet qui sera le correspondant de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DGALN/DHUP). La DHUP réunira régulièrement ces responsables pour leur fournir les éléments et les outils nécessaires à l'accompagnement des services départementaux dans le déploiement de la réforme et échanger sur les difficultés rencontrées et les risques identifiés dans la région.

2) La mise en place est assurée par le préfet de département (ou, en Île-de-France, par le préfet de région)

- Hors Île-de-France, le préfet de département a la responsabilité d'organiser la mise en place du nouveau dispositif d'enregistrement.

Vous devez en premier lieu désigner la direction interministérielle qui sera chargée de la mise en place opérationnelle, mais aussi du suivi pérenne du système. Dans les départements où cette charge sera confiée à la DDCS, dans le cadre de ses missions de suivi des politiques sociales du logement, il convient que la DDT(M) y soit associée afin d'assurer une cohérence avec la production de l'offre et le suivi des bailleurs.

En tout état de cause, l'ensemble des acteurs départementaux doit être informé, sensibilisé et associé à la mise en œuvre de la réforme.

Les échanges avec les partenaires doivent permettre de définir les modalités de mise en œuvre de la réforme sur le département, le système d'enregistrement retenu (système national ou fichier partagé) et l'organisation de la gestion locale. Ces modalités seront traduites dans la convention que chaque préfet (en Ile-de-France, le préfet de région) doit conclure avec les personnes morales qui vont assurer l'enregistrement. En dehors des territoires avec fichier partagé, cette convention définit l'organisation locale de l'enregistrement (guichets d'enregistrement, spécificités éventuelles de certains guichets...), les relations entre les services enregistreurs et le système national, désigne le gestionnaire local et les modalités de son pilotage. Dans les territoires avec fichier partagé, elle indique les conditions dans lesquelles le fichier partagé se substitue au système national et assure la fonction de gestionnaire local.

La mise en place des fichiers partagés doit être favorisée en participant aux démarches que mènent les bailleurs ou les réservataires ; dans les territoires où ces démarches n'ont pas été

lancées et où la mise en œuvre de fichiers partagés paraît utile (zones tendues, multiplicité des acteurs...), vous pourrez solliciter l'engagement d'une réflexion. Pour les fonctions du fichier partagé liées au traitement de la demande, vous serez attentifs à ce que les projets intègrent les objectifs de l'Etat (amélioration du traitement des demandes prioritaires ; suivi de la mise en œuvre du DALO ou des accords collectifs, suivi du contingent préfectoral...).

A défaut de fichier partagé, les préfets (**en Ile-de-France, le préfet de région**) envisageront avec leurs partenaires l'organisation de la gestion départementale (en Île-de-France, régionale) la mieux à même de répondre à la situation locale. Dans certaines régions, les associations régionales HLM souhaitent assurer la gestion du dispositif national. Dans ce cas et, plus généralement, quelle que soit la structure de gestion retenue, ils proposeront la mise en place d'une instance chargée de son pilotage, associant les différents services enregistreurs ou leurs représentants. Si les missions du gestionnaire doivent être identifiées pour chaque département, elles peuvent être réalisées par le même gestionnaire sur plusieurs départements. Afin que la structure de gestion atteigne une taille critique et dispose de personnels dédiés entièrement à son fonctionnement, vous envisagerez une mutualisation de la gestion au niveau régional.

- En Île-de-France, où le dispositif doit être régional, la réussite de cette réforme est un enjeu majeur de la politique du logement. La mobilisation et la coordination des acteurs sur le territoire francilien est impérative. La DRIHL, sous l'autorité du préfet de Région d'Île-de-France, a toute légitimité pour les assurer, en lien avec les préfets des départements de la région.

3) Le financement

a. En matière d'investissement

Le développement du système informatique d'enregistrement, l'accompagnement et la formation des gestionnaires (au dispositif juridique et au fonctionnement du système informatique) est financé en totalité au niveau national.

Les services qui enregistrent les demandes doivent prendre à leur charge les adaptations de leurs systèmes privatifs (prise en compte du nouveau formulaire ; réalisation des interfaces permettant de transmettre les informations au système national) ; si le contrat avec les éditeurs de logiciel prévoit une maintenance réglementaire, ces modifications entrent dans ce cadre et doivent être effectuées gratuitement.

Pour la mise en œuvre des fichiers partagés, les études préalables et l'assistance à maîtrise d'ouvrage peuvent être financées par le Fonds d'intervention pour le logement locatif social

(FILLS)². La subvention peut atteindre 40% de la dépense avec un plafond de subvention de 120 000€. Le FILLS ne finance pas les coûts informatiques ; ils restent à la charge du maître d'ouvrage.

b. En matière de fonctionnement

Dans les départements où des fichiers partagés se mettent en place, vous examinerez avec les représentants des bailleurs et les autres acteurs les modalités de financement de ce fichier partagé ; votre subvention ne portera pas sur les coûts de gestion informatique. Sur les territoires sans fichier partagé, vous organiserez avec les partenaires un « tour de table » pour assurer le financement du fonctionnement du dispositif de gestion. Un mécanisme spécifique de financement est envisagé. Dans l'attente d'une décision sur ce sujet, le financement sera à réserver sur l'enveloppe régionale du BOP 135 DAOL.

Je compte sur votre mobilisation aux niveaux régional et départemental pour assurer la mise en place, dans les délais très contraints, de cette réforme qui contribuera à améliorer les performances globales des politiques du logement sur les territoires.

Pour la ministre et par délégation
Le directeur de l'habitat,
de l'urbanisme et des paysages

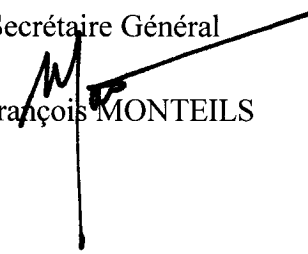
Étienne CREPON



Pour la ministre et par délégation

Le Secrétaire Général

Jean-François MONTEILS



² Le FILLS est un dispositif partenarial d'aide à la modernisation des organismes de logement social, regroupant la DHUP, l'USH, la fédération des EPL et la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS). Il est financé par la CGLLS.