

Les publics prioritaires et leur relogement dans le parc social Fiche n°5



La loi définit les publics qui doivent être logés prioritairement dans le parc social (article L.441) du code de la construction et de l'habitation (CCH) :

- L'attribution des logements locatifs sociaux participe à **la mise en œuvre du droit au logement**, afin de satisfaire les besoins des personnes de ressources modestes et des personnes défavorisées ;
- L'attribution des logements locatifs sociaux doit **favoriser l'égalité des chances des demandeurs et la mixité sociale des villes et des quartiers**, en permettant l'accès à l'ensemble des secteurs d'un territoire de toutes les catégories de publics éligibles au parc social et en favorisant l'accès des ménages dont les revenus sont les plus faibles aux secteurs situés en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

De nombreux dispositifs existent pour favoriser le relogement de ces publics, que ce soit aux niveaux national, départemental, intercommunal et communal.

I – Définition des publics prioritaires

La définition des publics prioritaires est basée sur la **reconnaissance de l'accès prioritaire** de certains publics au logement social. Pour cela, **deux sources de priorité** sont possibles :

- une source née d'une **procédure** : la reconnaissance par la **commission de médiation** du caractère prioritaire et urgent de son logement (art. L.441-2-3 du CCH), c'est-à-dire la **reconnaissance DALO** ;
- une source née de la **situation** dans laquelle le ménage se trouve : la réponse à des **critères de priorité** pour l'attribution d'un logement **définis à l'article L.441-1** du CCH (cf. annexe 1).

Il convient de souligner que la loi Égalité et Citoyenneté a modifié la liste nationale définie dans le CCH afin que les critères de priorité se rapprochent des critères d'éligibilité à la reconnaissance DALO.

La **reconnaissance DALO donne une priorité absolue** à l'accès au logement social (obligation de résultat). Il n'y a ensuite pas de hiérarchie nationale entre les différents critères de priorité.

Les **dispositifs locaux doivent prendre en compte les critères de priorité** du CCH et peuvent venir les préciser, les compléter et/ou les hiérarchiser. Ainsi, localement, on retrouve :

- les publics reconnus prioritaires au titre du **contingent préfectoral**. Pour ces publics, une convention de réservation, signée entre le préfet et les bailleurs sociaux, en définit la liste et la priorisation ;
- Les publics prioritaires du **plan départemental d'actions pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD)** ;
- Les publics prioritaires définis, le cas échéant, dans la **convention intercommunale d'attribution**.

1 – Notion de labellisation et de contingent d'imputation

Il convient de **distinguer** :

- la **labellisation du public**, en tant que public prioritaire ;
- le **contingent d'imputation**.

La labellisation du public consiste à **identifier les ménages qui répondent à la définition donnée aux publics prioritaires**. Étant donné que différentes définitions peuvent théoriquement coexister (publics prioritaires du contingent préfectoral, du PDALHPD, les prioritaires nationaux, les prioritaires définis dans les politiques intercommunales d'attributions...), un même ménage peut être identifié à plusieurs titres. Il s'agit d'une étape réalisée en amont d'un passage en CAL.

Un dispositif particulier a été mis en place dans la région pour une gestion plus rationalisée de tous ces publics, voir chapitre III.

Le contingent d'imputation correspond à l'**identification du réservataire qui accueille le ménage**. Étant donné que les droits de réservation sont distincts, une attribution d'un logement à un ménage ne peut être réalisée que sur un seul réservataire (= contingent d'imputation). Cette identification est réalisée au moment de l'attribution du logement pour le compte d'un réservataire.

Les règles de gestion, qui permettent aux bailleurs d'imputer une attribution sur le contingent de tel ou tel réservataire, vont être redéfinies dans le cadre du passage en flux des contingents des réservataires¹.

2 – Les obligations des réservataires

La loi Égalité et Citoyenneté a instauré **des obligations d'attribution** à chaque réservataire de logements et chaque bailleur social, afin de permettre le relogement des publics prioritaires (L.441-1 et DALO).

Pour rappel, le système de réservation est fixé aux articles L.441-1 et R.441-5 du CCH. La réservation de logement d'un organisme HLM est obtenue en **contrepartie d'un apport de terrain, d'un financement ou d'une garantie financière**. Peuvent ainsi en être bénéficiaires : l'Etat, les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les établissements publics de coopération intercommunale, les employeurs, les collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction, les chambres de commerce et d'industrie et les organismes à caractère désintéressé. Le réservataire d'un logement dispose d'un **droit de proposition de candidats** qu'il soumet au bailleur, seul détenteur de la décision d'attribution.

Ainsi les obligations d'attribution aux différents acteurs sont les suivantes :

1. Le contingent de logements réservés de l'État

Ce contingent s'applique à tous les logements sociaux ayant bénéficié d'un concours financier de l'État. Il s'élève à, 30 % maximum des logements, dont 5 % au plus est consacré aux agents publics. Si les 5 % d'agents publics ne sont pas utilisés, ils viennent abonder la part de 25 % restante réservée aux personnes défavorisées. L'inverse n'est toutefois pas possible.

Ainsi le contingent de l'État pour les personnes défavorisées est de 25 % ou plus dans la limite de 30 %. Ces 25 % de l'État sont exclusivement dédiés au logement des personnes bénéficiant de la reconnaissance DALO ou, à défaut, aux demandeurs prioritaires, dont l'État reconnaît l'éligibilité à son contingent.

¹ Pour plus d'informations sur la gestion en flux, se reporter à la Fiche 9 : « Gestion en flux des réservations de logements sociaux »

2. L'obligation d'Action Logement

Action Logement doit consacrer 25 % de ses attributions aux ménages bénéficiant du DALO ou, à défaut, aux demandeurs répondant aux critères de priorité du L.441-1 du CCH. Il en est de même pour les logements appartenant à l'association foncière logement.

Cette disposition concerne les attributions prononcées par la commission d'attribution des logements (CAL), qu'elles soient suivies d'une acceptation ou d'un refus du ménage, c'est-à-dire qu'elle concerne les propositions d'attribution d'un logement à un demandeur faites en CAL. Il s'agit donc d'une obligation de moyen.

À noter qu'avant la loi Égalité et Citoyenneté, Action Logement était déjà tenu de consacrer 25 % de ses attributions aux bénéficiaires du DALO et aux personnes sortant d'hébergement. Ainsi un élargissement a été opéré afin que ces logements soient dédiés à tous les publics prioritaires.

3. Les obligations des collectivités territoriales

Les collectivités territoriales et leurs groupements se voient imposer l'obligation de consacrer au moins 25 % des attributions réalisées sur leur contingent aux ménages bénéficiant du DALO ou, à défaut, aux demandeurs répondant aux critères de priorité du L.441-1 du CCH. Cette obligation est issue de la loi Égalité et Citoyenneté et concerne les attributions prononcées par la CAL, qu'elles soient suivies d'une acceptation ou d'un refus du ménage (obligation de moyen).

4. Les obligations des bailleurs sociaux

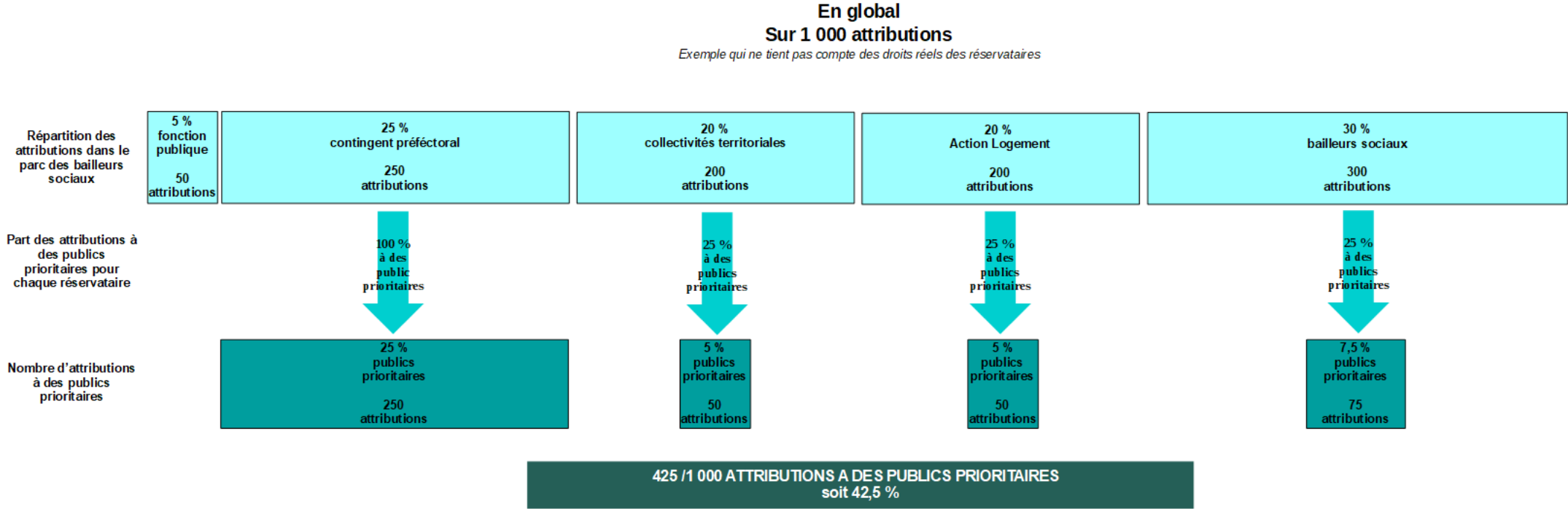
Les bailleurs sociaux se voient imposer l'obligation de consacrer aux ménages bénéficiant du DALO ou, à défaut, aux demandeurs répondant aux critères de priorité du L.441-1 du CCH, au moins 25 % des attributions réalisées sur leur contingent, c'est-à-dire sur :

- Les logements non réservés de leur parc ;
- Les logements récupérés pour un tour parce que le réservataire n'a pas présenté de candidat ou que l'attribution à un candidat présenté par le réservataire a échoué.

Cette disposition concerne les attributions prononcées par la CAL, qu'elles soient suivies d'une acceptation ou d'un refus du ménage (obligation de moyens).

Le schéma ci-après récapitule, sous la forme d'un exemple, les différentes attributions aux publics prioritaires.

Schéma théorique de la répartition des attributions aux publics prioritaires entre les différents réservataires



Les évolutions législatives récentes, le déploiement du plan logement d’abord et l’accroissement de la tension sur le parc locatif social, ont conduit les services de l’État aux niveaux régional (DRDJSCS et DREAL) et départemental (DDCS), en partenariat avec les acteurs locaux du logement social (bailleurs sociaux, associations, etc.), à définir un nouveau système de gestion des publics prioritaires, dans le cadre d’une stratégie régionale globale, déployée via les fichiers de la demande de locative sociale (FDLS) gérés par le CREHA Ouest.

Contexte

- obligation de gestion en flux ;
- obligation de relogement d’un quota de publics prioritaires sur le contingent des réservataires ;
- priorisation par l’Etat de certains ménages en demande de logement social (DALO, personnes victimes de violences conjugales, réfugiés et ménages sortants d’hébergement) ;
- fixation d’un ou plusieurs objectifs chiffrés pour les publics les plus prioritaires de l’État.

Dispositif régional

Le vivier initial des ménages prioritaires du contingent préfectoral, géré par les services de l’Etat via l’application Imhoweb (FDLS), a été étendu à l’ensemble des publics prioritaires définis à l’article L.441-1 du CCH, constituant ainsi **un vivier départemental unique** (dans les 5 départements de la région). Le vivier s’applique à tous les réservataires pour le décompte des obligations évoquées ci-dessus.

La liste des publics prioritaires a été **hiérarchisée** avec une priorité accrue sur les quatre publics suivants : DALO, personnes victimes de violences conjugales, réfugiés et sortants de structures d’hébergement. Ils constituent **les publics les plus prioritaires de l’État** et un objectif d’attributions a été fixé dans les conventions de réservation du contingent préfectoral des 5 départements de la région. Cependant, tous les réservataires doivent contribuer au relogement de ces publics très prioritaires.

→ Dans la perspective de la mise en place de la **gestion en flux**² de tous les contingents de réservation, la commission d’attribution des logements d’un bailleur social pourra aisément choisir le réservataire d’imputation d’un logement lors de son attribution à un ménage prioritaire, en fonction du ménage et du taux d’atteinte des obligations incombant à chaque réservataire.

→ Lors de la définition du **système de cotation**³ dans le PPGD, l’intercommunalité devra tenir compte du dispositif régional de gestion des publics prioritaires.

Pour plus de renseignements sur la stratégie régionale en faveur du relogement des publics prioritaires, se reporter au site internet de la DREAL :

<http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/strategie-regionale-en-faveur-du-relogement-des-a5473.html>

2 Pour plus d’informations sur la gestion en flux, se reporter à la fiche 9 : « Gestion en flux des réservations de logements sociaux »

3 Pour plus d’informations sur le système de cotation, se reporter à la fiche 8 : « Système de cotation de la demande de logement social »

Article L 441-1 du CCH

Les logements sociaux sont attribués prioritairement aux :

- **Personnes bénéficiant d'une décision favorable DALO** (droit au logement opposable) ;
- **Personnes répondant aux critères nationaux de priorité ci-dessous :**
 - Personnes en situation de handicap ou ayant à leur charge une personne en situation de handicap ;
 - Personnes sortant d'un appartement de coordination thérapeutique ;
 - Personnes mal logées ou défavorisées et personnes rencontrant des difficultés particulières de logement pour des raisons d'ordre financier ou tenant à leurs conditions d'existence ou confrontées à un cumul de difficultés financières et de difficultés d'insertion sociale ;
 - Personnes hébergées ou logées temporairement dans un établissement ou un logement de transition ;
 - Personnes reprenant une activité après une période de chômage de longue durée ;
 - Personnes exposées à des situations d'habitat indigne ;
 - Personnes mariées, vivant maritalement ou liées par un pacte civil de solidarité justifiant de violences au sein du couple ou entre les partenaires, sans que la circonstance que le conjoint ou le partenaire lié par un pacte civil de solidarité bénéficie d'un contrat de location au titre du logement occupé par le couple puisse y faire obstacle, et personnes menacées de mariage forcé. Ces situations sont attestées par une décision du juge prise en application de l'article 257 du code civil ou par une ordonnance de protection délivrée par le juge aux affaires familiales en application du titre XIV du livre Ier du même code ;
 - Personnes victimes de viol ou d'agression sexuelle à leur domicile ou à ses abords, lorsque l'autorité judiciaire a imposé à la personne suspectée, poursuivie ou condamnée et pouvant être à l'origine d'un danger encouru par la victime de l'infraction, une ou plusieurs des interdictions suivantes :
 - une interdiction de se rendre dans certains lieux, dans certains endroits ou dans certaines zones définis dans lesquels la victime se trouve ou qu'elle fréquente ;
 - une interdiction ou une réglementation des contacts avec la victime ;
 - Personnes engagées dans le parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle prévu à l'article [L. 121-9](#) du code de l'action sociale et des familles ;
 - Personnes victimes de l'une des infractions de traite des êtres humains ou de proxénétisme ;
 - Personnes ayant à leur charge un enfant mineur et logées dans des locaux manifestement suroccupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent ;
 - Personnes dépourvues de logement, y compris celles qui sont hébergées par des tiers ;
 - Personnes menacées d'expulsion sans relogement.