

Observatoire de l'habitat



La demande en logement social en Gironde

Quels moyens et quels outils mobiliser pour la quantifier et la qualifier ? Quelle réponse apporter à la demande des ménages fragiles ?

Compte rendu

Sous la direction de
Cécile Rasselet
Equipe projet
Camille Garcelon et Hélène Filleux

Participants

- Véronique Fayet, vice-présidente de la CUB, déléguée au programme local de l'habitat
- Jean-Louis Grenouilleau, conseiller municipal à la mairie de Canéjan
- Sigrid Monnier, directrice générale de Gironde Habitat
- Nancy Pascal et Virginie Stora, Direction Départementale de la Cohésion Sociale
- Cyril Berteau et Marina Puicercus, conseil général de la Gironde
- Bénédicte Corbière, Action logement

Observatoire animé
en partenariat avec :

- la DDTM de la Gironde
- le conseil général de la Gironde
- la communauté urbaine de Bordeaux
- la DREAL Aquitaine
- la CAF de la Gironde
- le CLLAJ de Bordeaux
- La CDG

© a'urba | novembre 2011

Ateliers-débats de l'observatoire de l'habitat

Instances d'animation de l'observatoire de l'habitat de l'a-urba, les ateliers-débats proposent aux acteurs locaux un espace de travail et de discussions.

Pour l'atelier du 7 juin dernier, le choix s'est porté sur le thème de la demande en logement social. Cette matinée de travail était organisée autour de deux questions.

D'une part, la connaissance de la demande sociale : quels moyens et quels outils mobiliser pour la quantifier et la qualifier ? En effet, dans un contexte de refonte des procédures de suivi et de révision des documents cadres, prendre la mesure de la demande est apparu comme fondamental au 1^{er} trimestre 2011.

D'autre part, la réponse à apporter à une partie de cette demande, celle des ménages les plus défavorisés, avec une attention particulière portée aux dispositifs d'attribution de logements via les contingents. Ainsi, faisant écho au projet métropolitain qui affirme le principe d'une métropole solidaire, les partenaires de l'observatoire ont souhaité placer au cœur de la réflexion la question des personnes fragiles.

Bailleurs sociaux, élus, techniciens des collectivités locales et des services de l'État, associations, étaient présents pour débattre et témoigner de leur conception du rôle à tenir face à l'expression de cette demande.

La connaissance de la demande : un enjeu pour la définition des politiques publiques

Dans le contexte de la mise en place et de la révision de plusieurs documents cadres sur le territoire girondin (Plan Départemental de l'Habitat, PLU 3.1 de la CUB) la connaissance de la demande en logements sociaux apparaît comme un enjeu important.

La demande en logement social : une expression à définir

La demande en logement social peut s'exprimer auprès d'une multitude d'acteurs, de manière plus ou moins formelle et linéaire. En effet, au-delà de la demande formulée directement auprès d'un bailleur (qui est la condition sine qua non pour que la demande soit enregistrée et par conséquent prise en compte), il arrive que les ménages expriment leur besoin de logement auprès d'autres acteurs qui peuvent leur servir de relais, les renseigner ou les accompagner. Élus, employeurs, travailleurs sociaux ou réservataires peuvent alors détenir, à leur niveau et dans le cadre de leur champ d'action, un morceau de connaissance sur la demande. Il en résulte une vision composite et partielle, difficile à exploiter pour la définition des politiques publiques.

Vers un meilleur suivi de la demande ? le nouveau dispositif du numéro unique

La loi du 25 mars 2009 et le décret du 29 avril 2010 sont venus réformer le dispositif du numéro unique, mis en place en 1998.

Ce dispositif se base sur l'attribution d'un numéro départemental d'enregistrement délivré à toute personne souhaitant obtenir un logement locatif social. Le numéro est dit unique car il reste attribué au demandeur, même si celui-ci formule plusieurs demandes, successives ou simultanées auprès des bailleurs.

Les apports de la réforme pour l'exercice d'observation

L'amélioration de la connaissance de la demande est un des enjeux de la réforme mise en oeuvre par l'État. Ainsi, les informations transmises via le nouveau formulaire de demande sont plus riches que celles du système précédent. Ces données seront centralisées par la DDCS, gestionnaire départemental, qui sera alors en mesure de proposer des restitutions statistiques, conférant au nouveau système les caractéristiques d'un véritable outil de pilotage.

Localement, il est prévu de travailler à la mutualisation des réflexions sur les traitements statistiques.

Les limites du nouveau système

Après quelques mois d'utilisation de ce nouveau système, plusieurs limites ont été pointées par les acteurs présents au débat.

En termes d'observation, il est nécessaire d'avoir à l'esprit que cette demande ne représente qu'une partie des besoins et que la mise en place en plusieurs temps de ce dispositif pourra entraîner des décalages de lecture.

Mais, c'est surtout en termes de difficulté d'utilisation pour le demandeur que l'outil est critiqué. Ainsi, les 70 informations demandées dans le formulaire CERFA peuvent compliquer les démarches de ménages fragiles ou jeunes.

De plus, le ménage demandeur devra continuer à fournir des pièces justificatives de sa situation auprès de chacun des bailleurs.

Ce qu'il faut retenir

La demande en logement social est un objet d'analyse complexe qui concerne une multitude d'acteurs et de sources de données.

L'amélioration de la connaissance de la demande : un des enjeux de la réforme du numéro unique.

Une vocation de véritable outil de pilotage des politiques publiques.

Des limites à prendre en compte :

- une approche de la demande mais pas des besoins ;
- une réforme qui ne simplifie pas les démarches des demandeurs.

Les dispositifs d'attribution via les contingents

Au titre de leur participation financière pour le développement de l'offre de logement social, l'État, les collectivités locales et les collecteurs d'Action logement sont réservataires d'un certain nombre de logements pour lesquels ils bénéficient d'un droit de proposition de candidats lors des commissions d'attribution.

Comment fonctionnent ces contingents ? Quel est leur rôle dans l'accès au logement des ménages les plus défavorisés ? Comment s'intègrent-ils dans le système global de la demande en logement ?

Présentation des dispositifs

Le contingent prioritaire

Le contingent préfectoral est constitué de 30 % des logements produits avec le concours financier de l'État. 5 % sont réservés aux fonctionnaires de l'État. 25 % sont destinés aux publics prioritaires. Ce parc de logements réservés est appelé contingent prioritaire.

Ce contingent ne correspond pas à un stock de logements identifiés mais fonctionne grâce à une gestion en flux. Des objectifs de relogements des ménages prioritaires sont attribués aux bailleurs.

Ces ménages prioritaires sont signalés par l'État au bailleur (suite à une sollicitation de la DDCS par un travailleur social), ou repérés par le bailleur lui-même

dans son fichier de demandeurs.

Ce contingent est également utilisé pour reloger les ménages qui font valoir leur droit au logement en vertu de la loi DALO.

En 2010, ce contingent a permis de reloger 1 508 ménages.

Le parc réservé dans le cadre du PDALPD

Outil de cohérence des actions en faveur des personnes défavorisées, le PDALPD œuvre pour faciliter l'accès au logement de ces ménages.

Dans cet objectif, les partenaires du Plan ont mis en place un dispositif de réservation et de pré-attribution de logements dont la gestion a été confiée au conseil général de la Gironde.

Il existe donc un parc de logements réservés au PDALPD composé :

- de logements réservés au conseil général en contrepartie de ses aides à la production (subventions et garanties d'emprunts), soit 20 % des logements de chaque opération qu'il aide à financer. Ces logements de type PLATS, PLALM, PLAI et PLUS sont mis à la disposition des publics du Plan.

- de logements réservés dans le parc privé, détenus par des bailleurs privés (qui en échange de subventions du PST s'engagent à loger des personnes défavorisées) ou gérés par une Agence Immobilière à Vocation Sociale.

Des critères précis définissent les ménages prioritaires au titre du PDALPD : ménages menacés d'expulsion, dépourvus de logement, sur-occupation, logements insalubres, situation de handicap, rupture familiale ou conjugale...

Lorsqu'un logement du parc réservé PDALPD se libère, le conseil général sollicite les travailleurs sociaux du

secteur concerné (MDSI, CCAS, MSA...) afin qu'ils leur transmettent des candidatures.

Des commissions de pré-attribution réunissant l'État, le FSL, le conseil général, le bailleur et le maire de la commune concernée sont organisées de manière :

- centralisée pour les attributions de logements réhabilités privés et de tous les logements remis en location.
- territorialisée lors de la livraison de logements publics neufs.

En 2010, 1 800 demandes ont été présentées en commissions et 350 logements pré-attribués.

Le contingent d'Action logement

Action logement est la dénomination usuelle de la participation des entreprises à l'effort de construction. Chaque entreprise de plus de 20 salariés est tenue de verser 0,45 % de sa masse salariale aux organismes collecteurs comme le CILSO qui octroie des financements aux opérateurs sociaux pour la production de nouveaux logements.

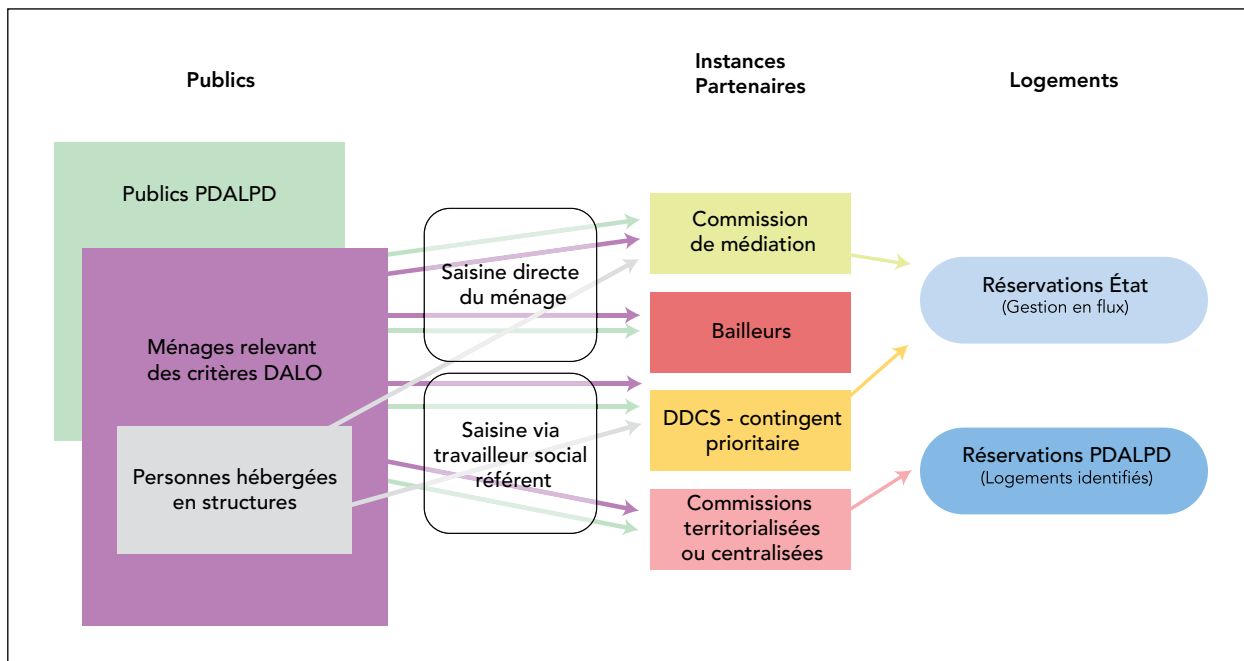
En contrepartie, le CILSO obtient des réservations de logements et dispose d'une offre locative réservée aux salariés.

En 2010, 3 200 demandes ont été exprimées auprès du CILSO.

Des dispositifs utiles pour l'accès au logement des ménages précaires

Lors de l'atelier, les acteurs du travail social ont témoigné de l'utilité des dispositifs du contingent préfectoral et du parc réservé PDALPD pour l'accès au logement des ménages les plus défavorisés tout en soulignant l'importance de l'accompagnement social.

Au-delà de sa vocation première de logement des salariés, le contingent d'Action logement est lui aussi largement mobilisé en faveur des ménages à faibles ressources



Accès au logement des publics prioritaires

Source : DDCS 33

puisque 60 % des demandeurs d'un logement auprès du CILSO en 2010 disposaient de revenus leur permettant de prétendre à un logement de type PLAI ou PST.

La nécessité de penser la demande en logement comme un système

Si l'intérêt de ces dispositifs a été largement confirmé au cours du débat, les acteurs présents ont tenu à rappeler la nécessité de penser la demande dans sa globalité.

La demande en logement social doit être envisagée, non comme une somme de filières, mais comme un système dont il faut assurer la cohérence globale. L'accès de nouveaux arrivants au logement social doit être fonction de l'état du parc et de son fonctionnement. L'équilibre social des territoires en dépend.

De plus, un regard exclusivement centré sur les publics les plus en difficultés pourrait, par effet de seuil, exclure d'autres situations (ménages rencontrant des difficultés financières ou plus ponctuelles) qui peuvent faire partie du parcours de vie de chacun. C'est l'équité de l'accès au logement qui est alors questionnée.

La concertation et le dialogue pour se donner des repères communs

Ces équilibres sont d'autant plus difficiles à maintenir que la pression de la demande est forte. En effet, l'agglomération et le département font face à un déficit de logements sociaux. Les acteurs de la demande sont alors amenés à faire des choix, redéfinir des priorités. Entre demande et gestion, les objectifs sont parfois incompatibles.

Pour résoudre ces équations difficiles, deux types de solutions ont été mises en place.

La première consiste à définir des repères collectifs pour s'accorder sur ce que doivent être les priorités. La convention passée entre l'État et les bailleurs du département pour la gestion du contingent préfectoral en est un exemple.

La seconde solution se construit autour de la concertation et du dialogue entre les différents acteurs confrontés à la demande en logement. Des espaces de rencontres entre les logiques verticales, thématiques, la connaissance des situations des travailleurs sociaux, la connaissance du territoire des élus locaux sont nécessaires.

À ce titre, les commissions de pré-attribution du PDALPD sont identifiées par les acteurs comme une vraie plus-value pour le dialogue entre partenaires. En effet, ces commissions partenariales, grâce à la vision globale des situations qu'elles permettent, améliorent la transparence sur les choix effectués et renforcent le partenariat local.

Vous l'avez dit au cours du débat

« L'accès au logement est malheureusement un problème quantitatif dans notre agglomération et notre département. Faire rentrer un éléphant dans une bouteille d'évian, c'est compliqué. »

« Si nous n'avions pas les contingents réservataires, nous ne pourrions pas permettre à certains publics d'accéder au logement. »

« Si on pousse le système des dispositifs réservataires trop loin, on va le tuer. Il ne doit pas devenir le droit commun. »

« Quand on regarde la question des publics prioritaires, c'est important de garder une toile de fond au-delà de la simple pression de la demande. »

« La pression vient de toutes parts, des demandeurs, des habitants qui veulent un logement avec une part de rêve, d'idéal, de réalité, de précarité, d'urgence sociale... »

« On est dans un équilibre compliqué, qui demande du temps, de l'énergie et de la pédagogie »

Ce qu'il faut retenir

Des dispositifs utiles pour l'accès au logement des ménages les plus démunis :

- 1 508 ménages relogés dans le contingent préfectoral en 2010 ;
- 350 logements pré-attribués dans le parc réservé PDALPD et 1 800 demandes présentées en commissions en 2010.

Des dispositifs qui doivent être sollicités en référence au système global de la demande en logement social pour :

- garantir l'équilibre social des territoires ;
- garantir l'équité de l'accès au logement.

La concertation, le dialogue et des repères communs sont nécessaires pour tenir compte des logiques des différents acteurs confrontés à la demande.

Glossaire

CAF : Caisse d'Allocations Familiales
CCAS : Centre Communal d'Action Sociale
CDG : Conférence départementale des organismes sociaux pour l'habitat de Gironde
CILSO : Comité Interprofessionnel du Logement du Sud-Ouest
CLLAJ : Comité Local pour le Logement Autonome des Jeunes
CUB : Communauté Urbaine de Bordeaux
DALO : Droit au Logement Opposable
DDCS : Direction Départementale de la Cohésion Sociale
DDTM : Direction Départementale des Territoires et de la Mer
DREAL : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
FSL : Fond de Solidarité pour le Logement
MDSI : Maisons Départementales de la Solidarité et de l'Insertion
MSA : Mutualité Sociale Agricole
PDALPD : Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées
PLATS : Prêts Locatifs Aidés Très Sociaux
PLALM : Prêts Locatifs Aidés à Loyers Minorés
PLAI : Prêts Locatifs d'Intégration
PLUS : Prêts Locatifs à usage social
PLU : Plan Local d'Urbanisme
PST : Programme Social Thématique