

COMPTE RENDU

LES ATTRIBUTIONS DANS LE LOGEMENT SOCIAL



L'Union Sociale pour l'Habitat de la région Centre, en partenariat avec l'Université d'Orléans et avec l'appui des experts de l'USH, a organisé le 5 juin dernier une rencontre régionale sur le thème des attributions dans le logement social.

L'objectif du colloque était de présenter le cadre juridique et les pratiques des bailleurs sociaux en matière d'attribution, afin de mieux faire connaître et comprendre leurs contraintes et ainsi améliorer la transparence des procédures.

Ce colloque a également été l'occasion pour l'université d'Orléans de valoriser les travaux des étudiants et de faire connaître **le Master Droit et Politique de l'Habitat**.

Près de 120 personnes, représentant les différents partenaires dont les missions ont un impact sur le processus d'attribution (bailleurs, services de l'État, collectivités, associations, ...) ont assisté à cette journée d'échange.

La journée s'est ouverte sur le rappel par **Philippe VAREILLES, président de l'USH Centre**, des principaux engagements du **Mouvement HLM** en faveur de l'amélioration des processus d'attribution, à savoir :

- Mettre en place des chartes d'attribution
- Systématiser des méthodes objectives de traitement des dossiers de demande
- Soutenir la création de fichier partagé de la demande

La matinée a été consacrée à **l'identification des enjeux** autour des attributions de logements sociaux. Plusieurs présentations se sont succédées pour présenter **le cadre légal et réglementaire des attributions** et comparer **la pratique française** avec celles d'autres pays européens.

Puis, **une table ronde** rassemblant différents partenaires des organismes d'HLM est venue préciser la perception et les attentes des différents acteurs vis-à-vis du processus d'attribution.

L'après midi a été ouverte par la présentation des premiers résultats de **l'observatoire régional de la demande et des attributions**, avant de laisser la place à **trois ateliers thématiques** ayant pour objectif de permettre aux différents invités de réfléchir ensemble sur leurs pratiques. Chacun des ateliers fut centré sur un aspect particulier des procédures d'attributions.

La journée s'est achevée avec la réaction de **trois « grands témoins »** sur les débats qui ont eu lieu lors cette journée.

Programme de la journée

9H15

ACCUEIL à l'Amphithéâtre Cantillon

OUVERTURE DE LA JOURNÉE

par Philippe VAREILLES, Président de l'USH Centre

9H30 - 10H15

INTRODUCTION GÉNÉRALE : Pourquoi parler des attributions ?

Intervenant : Didier VANONI, FORS Recherche Sociale

10H15 - 10H30

LES REGLES DU JEU, LE CADRE JURIDIQUE

Intervenant : Florence SLOVE, Directrice du service juridique et fiscale à l'USH

10H30 - 11H15

UN ÉCLAIRAGE EUROPÉEN

Intervenant : Laurent GHEKIERE, représentant de l'USH auprès de l'Union Européenne

11H15 - 12H15

LE POINT DE VUE DE DIFFÉRENTS ACTEURS

Intervenants :

- Blandine GAUVIN, Communauté de Communes du Pays de Vendôme
- Patrick DONNADIEU, Préfecture du Loiret
- Daniel TOURY, représentant régional 1% logement

Animé par François SALZGEBER, Directeur de la FNAR

12H15 - 12H45

CONCLUSIONS DE LA MATINÉE

Intervenant : Juliette FURET, conseillère technique à l'USH

12H45 - 14H00

DEJEUNER

Au restaurant universitaire du Lac

14H00 - 14H30

OBSERVATOIRE RÉGIONAL DE LA DEMANDE ET DES ATTRIBUTIONS

Présentation des premiers résultats par Brigitte JALLET, Directrice de l'USH Centre

14H30 - 15H30

ATELIERS THEMATIQUES (au choix)

▪ **Atelier 1 : Attribution et mixités**

Témoignage : Frédéric JULLIAN, Communauté d'Agglomération de Tour(s)plus

Animé par Juliette FURET, conseiller technique à l'USH

▪ **Atelier 2 : Enregistrement et gestion de la demande**

Témoignage : Hélène QUENOUILLE, Directrice de la Maison de l'Habitat

Animé par Maryse SYLVESTRE, expert à l'USH

▪ **Atelier 3 : Les processus d'attribution**

Témoignage : Laurent LORRILLARD, Directeur de la gestion et du patrimoine à Bâtir Centre

Animé par Brigitte JALLET, directrice de l'USH Centre

15H30 - 16H30

CONCLUSIONS DE LA JOURNÉE

Réactions de 3 grands témoins aux questions posées dans les ateliers :

Dominique DUJOLS pour l'USH, Philippe VAREILLES pour l'USH Centre et Paule QUILICHINI pour l'Université d'Orléans

Animé par François SALZGEBER, Directeur de la FNAR

Introduction générale : Pourquoi parler des attributions ?

Par **Didier VANONI, FORS Recherche Sociale**

Le chercheur Didier VANONI commence en constatant que c'est la libération d'un logement qui déclenche le processus d'attribution et non la demande.

1- Les modes de désignation

Le mode de désignation des candidats est fondé sur deux approches complémentaires ; d'une part sur des **critères objectifs** et d'autre part sur des **critères subjectifs**.

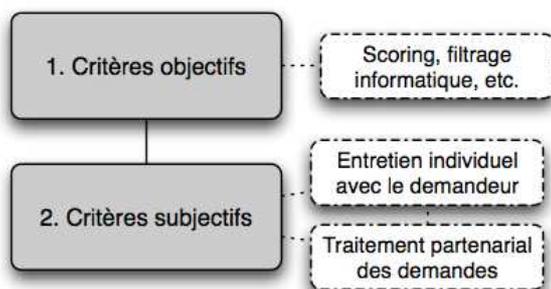
La sélection selon le mode objectif repose sur un tri d'information à partir de critères préalablement saisis dans un logiciel de traitement. En principe, aucune appréciation des personnes chargées de l'instruction n'intervient dans la sélection. Un logiciel permettant d'attribuer une note à chaque demandeur, en fonction de la réalisation de certains critères de priorité, peut intervenir. Il s'agit de la méthode dite du « **scoring** ».

La sélection subjective laisse davantage de places aux appréciations. Le plus souvent, elle associe des entretiens avec les candidats et des critères de sélection définis collectivement par les instances officielles (commissions diverses).

Dans les faits, la sélection objective n'intervient jamais seule. Bien que permettant de sortir du fichier quelques demandeurs sur des critères objectifs, elle nécessite toujours une analyse qualitative de la demande et de son adéquation avec l'offre.

D'autres modes de sélection peuvent intervenir via des instances partenariales. Il s'agit alors d'une démarche collective de désignation s'appuyant sur des critères négociés entre partenaires. Cela permet d'encadrer les choix réalisés et de croiser les appréciations subjectives de chaque partenaire.

LE MONDE DE DÉSIGNATION : UN PRINCIPE FONDÉ SUR DEUX APPROCHES COMPLÉMENTAIRES

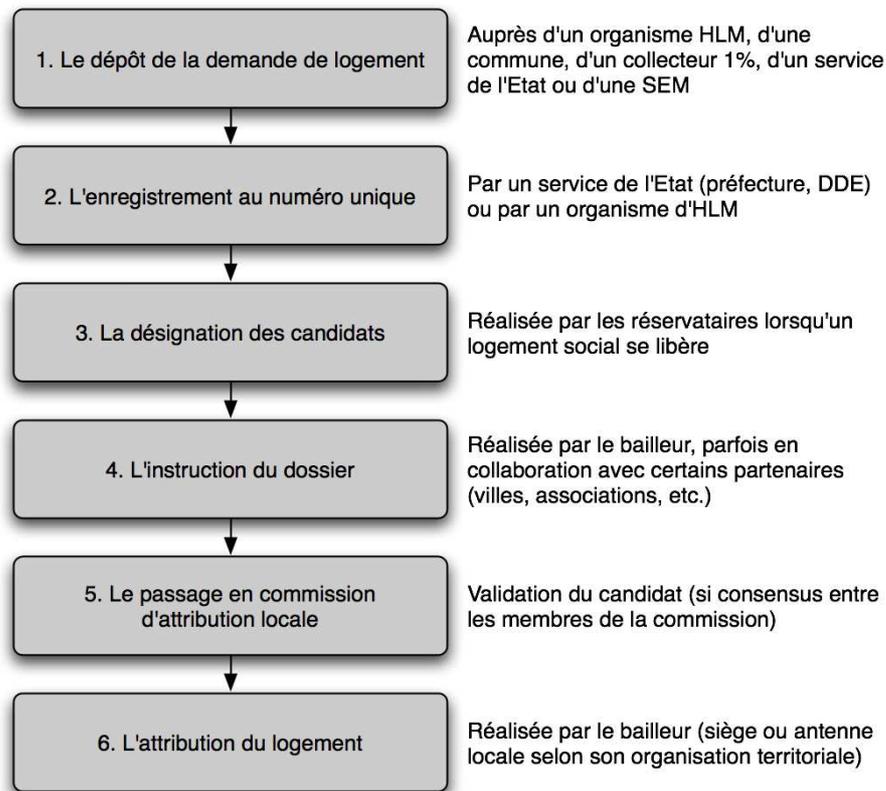




2- Le circuit de la demande

Didier VANONI résume le circuit qu'emprunte une demande de logement social. Celui-ci se décompose schématiquement en six grandes étapes. La durée de la procédure reste variable, chacune des étapes constituant autant de filtres possibles de sélection de la demande.

LES SIX ÉTAPES D'UNE PROCÉDURE D'ATTRIBUTION



3- Les espaces locaux de négociation

Didier VANONI présente ce qu'il appelle les « **espaces locaux de négociation** », où les bailleurs et les réservataires se rencontrent, travaillent et s'influencent. Il les classe en quatre catégories :

Dans les espaces de « **subordination** », les réservataires jouent un rôle de coordination et rencontrent peu de résistance de la part des gestionnaires de logements sociaux, souvent du fait de la faible tension du marché.

Dans les espaces de « **conciliation ou d'entente** », le marché est tendu mais les acteurs parviennent à constituer des instances relativement efficaces pour négocier et attribuer les logements.

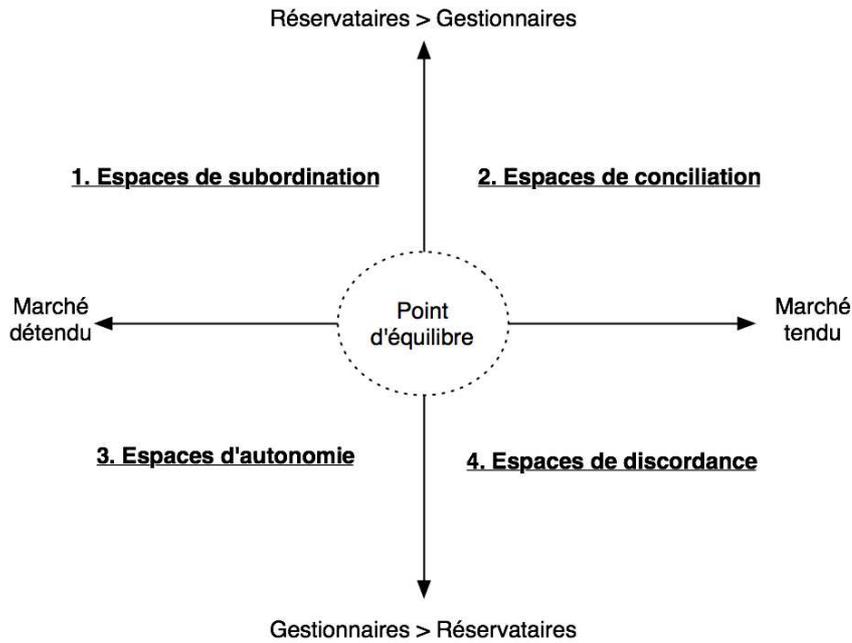
Dans les espaces « **d'autonomie** », chacun des acteurs applique ses propres logiques indépendamment de celles de ses partenaires. Cependant, le marché étant peu tendu, ce fonctionnement semble convenir à tous.

Dans les espaces de « **discordance** », les différents acteurs tendent à conserver leur logique propre, mais le contexte du marché rend problématique leur autonomie et leur impose de travailler ensemble.



Didier VANONI précise que les acteurs ne sont pas positionnés de façon radicale et durable dans chacun des espaces. Leur stratégie et leur interaction les tendent à se positionner, à terme, au sein d'un « **espace d'équilibre** ». Dans la pratique, le système se réajuste de lui-même.

LES 4 TYPES D'ESPACES LOCAUX DE NÉGOCIATION



Les règles du jeu, le cadre juridique

Par Florence SLOVE, Directrice du service juridique et fiscale à l'USH

Florence SLOVE expose le cadre juridique entourant le processus d'attribution, avant d'indiquer que l'émergence de nouveaux concepts entraîne des injonctions contradictoires.

1- Le cadre juridique

C'est le livre IV du Code de la Construction et de l'Habitation (CCH) qui définit le cadre juridique entourant le processus d'attribution des logements sociaux.

Ces règles s'appliquent aux logements construits, améliorés ou acquis et améliorés avec le concours financier de l'Etat ou ouvrant droit à l'APL et appartenant aux organismes HLM ou gérés par eux, ainsi qu'aux logements conventionnés des SEM.

Dans chaque organisme, il revient à **la commission d'attribution des logements (CAL)** d'« **attribuer nominativement chaque logement locatif** » (L 441-2 du CCH). Sa composition est fixée par décret (R441-9 du CCH).

L'organisme peut créer une ou plusieurs CAL si la dispersion de son parc géographique le justifie, mais il peut aussi se voir imposer la création d'une commission par une commune ou un EPCI sur le territoire duquel il dispose de plus de 2 000 logements.

Elle est composée de six membres désignés par le Conseil d'Administration ou le Conseil de Surveillance de l'organisme, dont un représentant des locataires. Ils disposent de voix délibératives. **Le maire de la commune où sont situés les logements est membre de droit et dispose d'une voix prépondérante en cas de partage égal des voix.**

Les présidents d'EPCI compétents en matière de PLH ou leurs représentants et les maires d'arrondissements (Paris, Lyon, Marseille) peuvent siéger avec une voix consultative.

Le président de la CAL peut également faire siéger un représentant des CCAS ou de la DDASS.

Enfin, le préfet peut assister sur sa demande à toute réunion de la CAL.

La CAL examine au moins trois demandes pour un logement sauf en cas d'insuffisance de la demande. **Aucune condition de résidence préalable ne peut être imposée au demandeur.**

Les logements sont attribués aux **personnes physiques de ressources modestes et aux personnes défavorisées respectant des conditions (R441-1 du CCH) de plafonds de ressources et de nationalité (ou de titre de séjour).**

Ils peuvent également être attribués à des associations déclarées qui sous louent ces logements à des personnes en difficultés ou à des jeunes.

2- De nouveaux concepts entraînant des injonctions contradictoires

Les organismes d'Hlm doivent à la fois mettre en œuvre le droit au logement opposable et satisfaire les besoins en logements des personnes à ressources modestes et/ou défavorisées, tout en prenant en compte la diversité de la demande et en favorisant la mixité sociale et l'égalité des chances. Ils doivent également prendre en compte la mobilité résidentielle de leurs locataires et répondre aux objectifs de transparence des procédures d'attribution.

Par ailleurs, la multiplication des critères de priorité qui s'enchevêtrent pose aux organismes des problèmes d'articulation. En effet, le CCH définit des critères généraux d'attributions, ainsi que des critères généraux de priorité. En parallèle, les Accords Collectifs Départementaux (ACD) ou Interdépartementaux (ACI) visent également les personnes prioritaires dont les besoins ont été identifiés dans le PDALPD.

Florence SLOVE se demande **comment mettre en œuvre ces nombreux critères de priorité, tout en assurant le logement des ménages non prioritaires au nom de la mixité sociale ?**



3- Des acteurs aux logiques différentes

Les acteurs intervenant dans le processus d'attribution (bailleurs, Etat, collectivités et EPCI, 1% logement) ont des logiques et des préoccupations différentes.

L'Etat, les collectivités locales et les EPCI, ainsi que les collecteurs du 1% logement sont réservataires de logements sociaux. Leurs droits de réservation leur permettent de proposer des candidats aux organismes.

L'objectif de l'Etat est de loger les ménages reconnus prioritaires et bénéficiaires de la loi DALO. Les EPCI souhaitent loger les ménages défavorisés identifiés dans les PDALPD, tandis que les communes ont tendance à favoriser leurs administrés pour conserver ou faire évoluer leur population. Enfin, les organismes collecteurs du 1% logement ont pour préoccupation de loger les salariés.

Les bailleurs sociaux ont des priorités différentes.

Il s'agit pour eux de favoriser l'accès au logement des personnes défavorisées, de répondre aux demandes de leurs locataires, de prendre en compte l'ancienneté des demandes, de développer un habitat adapté à certains publics et de manière générale de contribuer à la mise en œuvre du droit au logement et au développement de la mixité sociale.

4- L'attribution : un jeu d'acteurs qui s'est beaucoup complexifié

Florence SLOVE termine son intervention en expliquant comment le processus simple de 1954, avec une cotation à points, s'est complexifié avec la multiplication des acteurs intervenant dans ce processus.

Aujourd'hui, le bailleur ne dispose plus de marge de manœuvre lorsque son parc est entièrement contingenté et qu'il se retrouve confronté aux logiques de ses partenaires.

Néanmoins, elle précise que les organismes d'Hlm et leurs services continuent de persévérer et sont rarement remis en cause lors des contrôles de la MILOS¹.

¹ MILOS : Mission Interministérielle d'Inspection du Logement Social

Par Laurent GHEKIERE, représentant de l'USH auprès de l'Union Européenne

Laurent GHEKIERE expose les différents processus d'attribution mis en œuvre par les pays de l'Union Européenne. Son intervention s'articule autour des trois grandes conceptions du logement social en Europe.

1- Un processus d'attribution en trois temps

Le processus d'attribution est décomposé en trois temps correspondant à différents critères pris en compte pour attribuer un logement social.

Le processus d'attribution débute par le respect de « **critères d'inscription** ». Ils correspondent aux conditions légales auxquelles doit répondre un individu pour effectuer une demande ou s'inscrire sur une liste d'attente (nationalité, revenus, domiciliation, statut, etc.).

Lorsque le demandeur répond aux conditions d'inscription, sa demande est classée selon des « **critères de priorité** ». Il s'agit de critères objectifs légaux ou contractuels permettant de créer un ordre de priorité entre les candidats sélectionnés, en fonction des caractéristiques de leur demande.

Enfin, l'attribution sera décidée selon des « **critères de convenance** », c'est à dire selon des conditions d'adéquation entre la demande et le logement à attribuer (taille du ménage, taux d'effort, localisation, etc.).

2- Trois conceptions du logement social en Europe

La première conception du logement social en Europe est dite « **résiduelle** ». C'est la vision du logement social la plus suivie, notamment par le Royaume-Uni, la Belgique et les pays du sud de l'Europe (Italie, Espagne, Portugal). Dans cette conception, le logement social n'a vocation qu'à loger les populations en situation d'exclusion. Les candidats doivent respecter des plafonds de ressources. Certains pays utilisent un système de cotation des demandes.

La France, l'Allemagne et certains pays scandinaves (Finlande, Danemark) suivent une conception « **généraliste** ». Dans ces pays, le secteur du logement social a vocation à accueillir les ménages défavorisés ayant des difficultés pour accéder au logement. Les demandeurs doivent également répondre à des plafonds de ressources.

Les Pays-Bas et la Suède suivent une conception « **universelle** ». Autrement dit, l'ensemble des ménages peut prétendre à un logement social, sans conditions de ressources. Laurent GHEKIERE insiste sur le fait que cette conception n'est pas conforme aux directives européennes relatives au droit de la concurrence.

3- Les pratiques d'attribution en Europe

Laurent GHEKIERE distingue le schéma français dans lequel les candidats s'inscrivent sur une seule liste d'attente correspondant au patrimoine d'un organisme et où ils doivent attendre la libération des logements, des autres pratiques européennes.

Les pays suivant la conception résiduelle

Espagne

Ce pays met en œuvre un système d'attribution unique en Europe. Les attributions sont réalisées par des sociétés communales de « logements protégés ». Elles peuvent procéder à l'attribution des logements par tirage au sort des demandeurs.



Royaume-Uni

Ce pays suit originellement une conception généraliste, mais qui tend fortement vers une vision résiduelle du logement social.

Il n'y a pas de plafonds de ressources, mais les attributions sont basées sur un système de points et de groupes de ménages prioritaires. Elles sont réalisées par des régies et des associations communales, des bailleurs sociaux agréés (Housing associations) ou par des investisseurs intéressés. Le pays utilise des dispositifs qui lui sont propres, mis en œuvre via Internet.

Le « **Choice Based Letting** » géré par les collectivités locales permet aux demandeurs de faire plusieurs demandes, logements par logements. Il y a autant de listes d'attentes que de logements sociaux mis en ligne et les demandeurs connaissent précisément leur place dans ces listes.

Le système du « **Mutual Exchanges** » offre la possibilité aux locataires d'échanger leurs logements. La base de logements échangeables comprend aussi bien des logements sociaux que des logements privés.

Les dispositifs britanniques sont complètement transparents. Ils reposent uniquement sur les choix des demandeurs et les incitent à être actifs dans leur recherche.

L'Allemagne dans la conception généraliste

L'Etat allemand est absent du processus d'attribution. Les bailleurs sociaux n'ont aucun monopole et les bailleurs privés peuvent également loger les ménages défavorisés. Il n'y a pas de plafonds de ressources en zone détendue (ex : Est de Berlin) et le conventionnement des logements sociaux n'est que temporaire.

Les attributions sont réalisées par des sociétés communales de logement, des sociétés coopératives ou des investisseurs privés.

Le pays a mis en place un système de bon d'accès au logement social délivré par les collectivités locales. Aucun bailleur ne peut refuser de loger un demandeur lui présentant ce bon d'accès.

Les pays suivant la conception universelle

Suède

Le pays pratique une régulation des loyers via des accords applicables au secteur privé et les attributions de logements ne sont pas soumises au respect de plafonds de ressources. Elles sont réalisées par des sociétés communales de logement. Il existe un système de réservation communale pour les cas les plus urgents.

Il y a une bonne transparence de l'offre dans ce pays grâce à des agences immobilières communales qui centralisent les offres de logements sociaux et privés.

Pays-Bas

Comme en Allemagne, les Pays-Bas ont limité l'obligation de respecter des plafonds de ressources aux zones tendues. L'attribution des logements sociaux est réalisée par des corporations de logements.

Le pays utilise un dispositif appelé **modèle de Delft** qui permet aux demandeurs de choisir les logements qu'ils veulent se voir attribuer et de s'inscrire sur les listes d'attente correspondantes.

Il y a autant de liste que de logements sociaux proposés, mais les demandeurs connaissent en permanence leur place dans ces dernières, ce qui offre une totale transparence au processus. C'est le modèle hollandais qui a inspiré le « Choice Based Letting » britannique.

TABLE RONDE :

Le point de vue de différents acteurs

Animée par François SALZGEBER, Directeur de la FNAR

Intervenants :

- **Blandine GAUVIN, Communauté de Communes du Pays de Vendôme**
- **Patrick DONNADIEU, Préfecture du Loiret**
- **Daniel TOURY, représentant régional du 1% Logement**

L'objectif de cette table ronde était d'avoir les points de vue des différents partenaires sur le processus actuel d'attribution du logement social à travers plusieurs interrogations :

- comment les partenaires perçoivent-ils leur rôle au regard de la réglementation en vigueur mais aussi au regard du rôle des autres acteurs impliqués dans les attributions ?
- quelle place est faite à l'expression et à la prise en compte du point de vue des demandeurs de logements et cette place doit-elle évoluer à l'avenir ?
- le renforcement du rôle des politiques locales de l'habitat et des collectivités (délégation des aides à la pierre, loi Molle, grenelle,...) va-t-il et doit-il modifier les pratiques et les rôles de différents acteurs ?

Il est ressorti des échanges que malgré sa complexité et les différentes logiques d'acteur, le système ne fonctionne pas si mal en région Centre, notamment dans des marchés qui ne sont pas trop tendus.

Il a été rappelé que les bailleurs sociaux ne sont pas seuls dans le processus d'attribution des logements. Ils travaillent avec les collectivités locales, les entreprises, les services de l'Etat qui ont réservé des logements par le biais de conventions, mais aussi avec les associations d'insertion par le logement pour l'accompagnement des demandeurs...Chacun de ces acteurs joue un rôle dans le processus d'attribution :

- l'Etat dispose du contingent préfectoral au profit de populations fragiles. En outre, depuis le vote de la loi DALO du 5 mars 2007, l'Etat est garant du droit au logement dont la mise en œuvre a un impact sur les attributions et l'occupation du parc social,
- le 1% Logement favorise l'accès des salariés au parc public en réservant des logements en contrepartie des aides financières apportées,
- le Conseil Général participe par le biais de son action sociale (PDALPD, FSL,...) à la mobilisation du parc locatif social pour les plus démunis,
- les collectivités disposent également d'un contingent de logement. En outre, les élus sont présents dans les commissions d'attribution.

1- Présentation des acteurs

La préfecture

Le préfet est le représentant local de l'Etat qui est le garant du droit au logement. Pour assurer ce rôle, il dispose d'un contingent préfectoral, c'est-à-dire de logements qui lui sont réservés au sein du parc social des organismes d'Hlm. 5% du contingent préfectoral a vocation à loger les fonctionnaires et 25% sont réservés au profit des populations prioritaires. Le contingent préfectoral est précisément identifié (gestion en stock) chez la plupart des bailleurs sociaux.

La gestion du contingent préfectoral répond à deux logiques distinctes. D'une part, le préfet propose des candidats aux bailleurs sociaux (trois propositions pour chaque logement réservé qui se libère), d'autre part c'est au sein de ce contingent que doivent être logés les candidats reconnus prioritaires dans le cadre de la loi DALO.

Dans le Loiret, la préfecture dispose d'un fichier des ménages les plus défavorisés. Ce sont les travailleurs sociaux qui envoient les dossiers à la préfecture.

Le préfet désigne le bailleur qui doit loger un candidat déclaré prioritaire par la commission de médiation. Le bailleur a alors l'obligation de trouver une solution de logement pour le demandeur. Néanmoins, la préfecture du Loiret a mis en place un dispositif de concertation avec les organismes d'Hlm.



Le 1% logement

Les organismes collecteurs du 1% logement contribuent au développement de l'offre de logements sociaux en finançant les programmes immobiliers Hlm. En contrepartie, ils obtiennent des droits de réservations dans le parc social des organismes.

Le 1% logement a établi des règles précises et clairement affichées en déterminant le prix d'une réservation. Le contingent des collecteurs est plus ou moins identifié selon l'ancienneté des programmes.

Le 1% logement a vocation à proposer des logements sociaux aux salariés des entreprises, c'est pourquoi, il finance en priorité des programmes proches des zones d'emploi.

Les Comités Interprofessionnels du Logement (CIL) gèrent leurs propres fichiers de demandeurs et proposent des candidats aux organismes pour les logements qu'ils réservent.

Les collecteurs donnent la priorité aux salariés en mobilité ou en difficulté.

Daniel TOURY précise que les salariés sont de plus en plus en difficulté (ex : intérimaire, hôtesse de caisse, etc.) et qu'il faut pouvoir apporter des réponses appropriées pour gérer les situations de crise. Parfois, les demandeurs n'obtiennent un emploi qu'à la seule condition d'obtenir préalablement un logement. Parfois, il faut des logements PLAI pour les salariés les plus fragiles.

Le 1% apporte une sécurité aux bailleurs en développant des dispositifs de solvabilisation et d'aide à l'accès au logement (Loca Pass, etc.).

La Communauté de Communes du Pays de Vendôme

La ville de Vendôme a créé un service communal du logement social qui a été transféré à la Communauté de Communes en 1996. Ce service est composé de deux agents et travaille en partenariat avec les bailleurs sociaux et la DDEA qui gère le contingent préfectoral.

Il enregistre et suit les demandes de logements, mais la délivrance du Numéro Unique Départemental (NUD) est réalisée par les bailleurs sociaux. Les demandeurs n'ont qu'une seule demande de logement à déposer pour l'ensemble de la Communauté de Communes.

Le service intercommunal du logement social gère les propositions de logement. Il est informé de toutes les libérations de logements sur l'ensemble du pays vendômois, sélectionne les candidats et proposent leurs dossiers aux bailleurs sociaux pour être examinés en CAL.

Erik LEDORGUET, Terres de Loire Habitat, précise que ce service fonctionne très bien et qu'il constitue une plus value pour l'office départemental qui ne dispose pas d'agence décentralisée.

Deux réunions par an sont réalisées entre l'office et le service intercommunal pour rappeler les objectifs et les orientations des attributions.

2- Echanges entre la salle et les participants à la table ronde

▪ François SALZGEBER

Quelles sont les relations que vous entretenez avec les demandeurs ?

Patrick DONNADIEU

La préfecture a fait le choix de ne pas avoir de contact avec les demandeurs. La préfecture travaille en relation avec les travailleurs sociaux et les associations.

Il est important que les caractéristiques des demandeurs relevant de la loi DALO soient mieux qualifiées.

Blandine GAUVIN

Les demandeurs sont reçus par le service intercommunal du logement social qui va instaurer le dialogue avec eux.



Daniel TOURY

On fait en sorte que le demandeur soit le plus actif possible, car plus une situation critique perdure, plus il est difficile d'apporter des solutions adaptées.

Lorsque cela est nécessaire, il est possible d'échanger nos droits de réservations avec un autre réservataire pour pouvoir proposer des logements plus appropriés aux besoins de nos salariés.

- **François SALZGEBER**

Le système semble fonctionner correctement ? Il n'existe aucune difficulté ?

Daniel TOURY

Le système fonctionne grâce à un réel travail de partenariat entre les acteurs d'un même territoire pour trouver les solutions les plus appropriées aux demandeurs.

Il est important que les collectivités participent, mais les élus ne doivent pas avoir l'exclusivité des attributions.

Christelle PETIT, MSA du Cher

Il reste des populations que l'on ne peut pas loger à cause de la règle des 30% maximum de taux d'effort. En effet, il est de plus en plus difficile de respecter ce taux de 30% pour certaines catégories de demandeurs tels que les travailleurs pauvres ou les RMIstes. Que faire pour loger ces populations ?

Marie BRICE, Cabinet MAAT

Tout ne se passe pas bien. Il n'y a pas assez de transparence. Par exemple, lorsqu'un maire reçoit des administrés recherchant un logement et se trouvant dans une situation d'urgence, celui-ci va intervenir auprès de l'office municipal afin qu'un logement leur soit attribué. Il y a toujours un sentiment d'opacité entre les élus et les organismes d'Hlm. Il est nécessaire de mettre en œuvre des orientations d'attributions formalisées et d'utiliser un système de classement par points des demandes.

François SALSZGEBER conclut en remarquant que le travail de partenariat est possible et nécessaire. Il faut que les acteurs dialoguent et construisent ensemble. Il faut reconnaître à chacun le droit d'avoir des points de vue différents et mettre en place un système de médiation pour régler les désaccords. Enfin, les acteurs doivent travailler en toute transparence.

Conclusion de la matinée

Par Juliette FURET, conseillère technique à l'USH

En conclusion, Juliette Furet a démontré que le système initial, construit sur la base de propositions de candidats par les réservataires tout en conférant la responsabilité de la décision aux bailleurs à travers les commissions d'attribution, était en forte évolution. Il doit répondre à des attentes contradictoires de la société, mixité sociale, droit au logement et égalité de traitement, transparence et respect du droit à la vie privée... L'attribution est devenu un exercice délicat, très technique et néanmoins à fort enjeu « politique » et partenarial. Les organismes qui sont un acteur important de l'attribution, doivent être particulièrement vigilants quant aux modalités de son déroulement. C'est pourquoi la révision des procédures d'attribution et leur adaptation au nouvel environnement représentent un enjeu majeur de sécurisation des pratiques internes et d'efficacité sociale

1- Un système en profonde évolution

Dans un contexte marqué le plus souvent par la pénurie de l'offre par rapport aux besoins, par une fragilité croissante des locataires du parc social et des demandeurs, **la gestion de la demande et des attributions fait l'objet d'attentes importantes et parfois contradictoires de la société.** Celles-ci portent principalement sur **l'égalité de traitement, la mise en œuvre du droit au logement et la mixité sociale.**

Les différentes évolutions législatives récentes, la loi sur le Droit au logement opposable ou la loi MOLLE, ont un impact sur le **dispositif partenarial d'attribution** et sur le rôle et les prérogatives des acteurs qui sont **de plus en plus nombreux** à être impliqués dans le processus.

Au plan opérationnel, le dispositif d'attribution doit s'adapter à des contextes institutionnels et de marché très divers ainsi qu'à une réglementation qui tend à se complexifier.

2- Les axes de progrès proposés par le mouvement HLM

Face à ces évolutions, le mouvement Hlm s'est engagé au congrès de Cannes en 2008 à améliorer la transparence et la gestion des attributions.

Ces engagements mis en œuvre progressivement par les organismes comportent plusieurs volets : organiser les listes d'attente et développer **la transparence** dans l'instruction des demandes. La création de **fichiers partagés** et l'utilisation de méthodes objectives de traitement et de sélection des demandes permettent de répondre à cet objectif. Les organismes développent ainsi des réflexions visant à **prioriser la demande** en faisant appel à des **critères objectifs et qualitatifs** (critères de priorité ou système de « **scoring** ») définis en fonction des territoires. Ces questions doivent faire l'objet de concertations partenariales sur les territoires.

En parallèle, les organismes doivent répondre à une **demande de plus en plus diverse et mouvante, les situations sociales évoluant rapidement** : il leur est demandé d'apporter des réponses adaptées à des ménages âgés, handicapés, à des familles recomposées, à des personnes ayant des besoins de services ou de soins... et également d'organiser des parcours résidentiels de leurs locataires. Par ailleurs, **les demandeurs, mêmes captifs, même « ayant-droit » conservent des exigences importantes, à la hauteur de leurs attentes, comme en témoigne le nombre important de refus de propositions dans le cadre du DALO.** La relation au demandeur, la compréhension de ses besoins, est une préoccupation majeure des organismes dans le processus d'attribution.

Ceci amène les organismes à **formaliser des procédures** d'accueil et d'information des demandeurs (guide d'entretien) permettant de garantir le respect de leurs droits.

L'utilisation plus large d'Internet dans le processus de gestion de la demande constitue un axe de progrès dans ce domaine. Plus largement, **la question peut être posée de la place du demandeur dans le processus.** Les expérimentations en cours de **bourses d'échange de logement** à l'initiative des demandeurs sur différents territoires (Grenoble et Montreuil) permettront d'en tirer les enseignements.

Présentation de l'observatoire de la demande et des attributions

Par **Brigitte JALLET, Directrice de l'USH Centre**

L'association régionale a présenté les premiers résultats du nouvel observatoire régional de la demande et des attributions. Cet outil de connaissance est mis à la disposition des bailleurs sociaux et de leurs partenaires.

1- Origine de la démarche

L'évaluation de la demande locative sociale est devenue une priorité pour les différents acteurs de la Région Centre.

L'Union Sociale pour l'Habitat de la Région Centre (USH Centre) a été interpellée par l'Etat et les collectivités locales qui souhaitent mesurer la demande en logement social sur les différents territoires de la région, afin d'apprécier l'adéquation de l'offre à la demande dans le cadre du plan de cohésion sociale ou des programmes locaux de l'habitat.

Chaque organisme a sa propre vision des besoins à partir des demandes effectuées auprès de sa structure, mais cela ne permet pas de connaître la situation des territoires.

Les organismes Hlm du Centre ont donc décidé de s'organiser pour produire des données fiables et complètes sur les demandes et les attributions de logements, en créant un dispositif d'observation afin de :

- répondre aux interrogations de l'Etat et fournir des données objectives permettant de négocier les objectifs de production de logements dans le cadre du plan de cohésion sociale.
- répondre aux sollicitations des villes et des intercommunalités qui ont besoin d'ajuster leurs politiques locales de l'habitat.
- permettre aux organismes d'élaborer leurs propres points de vue sur les besoins en logements et suivre l'évolution des caractéristiques des candidats, afin de réfléchir aux orientations de la production neuve et aux orientations d'attribution.

2- Méthode de travail

Fin juin 2008, le comité directeur de l'USH Centre a décidé de mettre en place un dispositif d'observation de la demande et des attributions. L'USH Centre a sollicité un prestataire² pour bâtir l'outil informatique et un second³ pour procéder à l'analyse des résultats.

Les données ont été collectées auprès des bailleurs sociaux entre novembre 2008 et janvier 2009, puis traitées par les cabinets et restituées devant le comité de pilotage constitué de la DRE Centre, de quelques organismes d'HLM et de l'USH Centre.

Les premiers résultats de l'observatoire ont été présentés à l'ensemble des organismes en avril 2009 et seront communiqués aux collectivités qui en feront la demande auprès de l'USH Centre.

3- Les principales caractéristiques de la demande en région Centre

Les bailleurs ayant participé à l'observatoire représentent 85% du parc social de la région.

La représentation est exhaustive dans le Cher, l'Indre-et-Loire et le Loir-et-Cher, tandis que le volume de la demande étudiée dans les autres départements fait l'objet de difficultés ponctuelles.

Les données collectées portent sur l'année 2008.

On compte en région Centre près de 48 600 demandeurs. 38% des demandes ont plus d'un an.

² EOHS – Centre d'affaires Benoît - Bâtiment A - 69, rue Gorge de Loup - 69009 LYON - Tél. : 04 72 85 67 30

³ Habitat Territoires Conseil – 4, rue de Narvik - BP 8054 - 69351 LYON Cedex 08 - Tél. : 04 78 77 01 20



L'observatoire a recensé 18 800 attributions de logements sociaux sur l'ensemble de la région, soit une attribution pour 2.6 demandes. Le délai moyen pour l'attribution d'un logement social est de 11.8 mois.

La pression de la demande est faible dans la partie Sud de la région (Indre, Cher), tandis qu'elle est plus forte dans les zones d'emploi d'Orléans, Tours, Chartres et Dreux.

85% des demandeurs sont de nationalité française.

38% sont déjà logés dans le parc social et les deux tiers de la demande portent sur des logements de type 2 et 3.

44% des demandeurs sont des personnes seules et 54% des ménages avec enfants.

Ils sont 31% à être âgés de moins de 30 ans et 23% à avoir plus de 50 ans.

81% des demandeurs de la région ont des revenus inférieurs à 60% du plafond PLUS et 63% ont des revenus inférieurs au seuil de pauvreté. Les chômeurs et les inactifs représentent 30% de la demande régionale.

Tous ces résultats sont à mettre en perspective en fonction des territoires et de la plus ou moins forte tension du marché du logement.

Les organismes ont fortement professionnalisé leurs pratiques dans le domaine de l'attribution des logements. Ce sujet reste toutefois délicat et suscite des incompréhensions. Il favorise aussi l'émergence de propositions de recentrage du logement social sur les seuls ménages à ressources très réduites, dans le but de garantir la vocation du parc mais au détriment de la nécessaire cohésion sociale.

Le Mouvement HLM veut répondre à ce défi par l'engagement d'une réforme ambitieuse du système, qui devra nécessairement associer les différents partenaires : organismes Hlm, 1% logement, Etat, collectivités locales. La transparence du processus d'attribution doit concerner l'ensemble du traitement de la demande.

Les ateliers ont eu pour objet de permettre aux différents acteurs de réfléchir ensemble à leurs pratiques et aux améliorations possibles. Chaque atelier a porté sur un aspect particulier des procédures d'attribution :

- le premier traitait des politiques d'attribution
- le second se situait en amont sur le recueil et la gestion des demandes
- le troisième concernait les processus mis en œuvre en interne par les organismes pour aboutir à l'attribution d'un logement.

Animé par Juliette FURET, conseillère technique à l'USH

Témoignage : Frédéric JULLIAN, Communauté d'Agglomération de Tour(s) Plus

Les attributions de logements sociaux doivent répondre à des objectifs multiples fixés par le CCH : participer à la mise en œuvre du droit au logement, satisfaire les besoins des ménages à revenus modestes, prendre en compte la demande constatée localement, favoriser la mixité sociale des villes et des quartiers. Le CCH définit toute une série de priorités dont la liste s'allonge à chaque nouvelle loi. Par contre la mixité sociale n'est pas définie juridiquement ni « politiquement » sur les territoires ; elle peut également s'opposer à l'objectif de lutte contre les discriminations.

Sur le terrain, au contraire, compte tenu de la spécialisation progressive du parc social dans l'accueil de ménages en difficulté économique et sociale, la question de la mixité sociale présente un enjeu croissant. Elle est notamment soulevée à l'occasion du relogement des ménages prioritaires DALO, dans les attributions sur le contingent préfectoral, dans les opérations de rénovation urbaine.

L'atelier aura pour objet d'échanger sur les points suivants :

- Aujourd'hui, seuls les organismes ont l'obligation de définir des orientations d'attribution pour guider leurs décisions. Ces orientations ne sont pas partagées par les autres acteurs du processus d'attribution. Comment améliorer la situation ? Quelle peut être la contribution des réservataires à cette clarification ? Les délégataires de la compétence habitat n'ont-ils pas un rôle particulier de cadrage politique sur le territoire ?
- Comment mesurer la mixité : quelles sont les échelles pertinentes : le département, l'agglomération, la commune, le quartier ? la résidence ? Quels sont les critères les plus significatifs ? Comment éviter les effets « quota » ?
- Comment concilier dans les décisions individuelles, mixité sociale et lutte contre les discriminations.

1- Introduction par les étudiants du Master Droit et Politique de l'Habitat

La mise en œuvre de la loi relative au droit au logement opposable ne risque-t-elle pas de nuire à la mixité sociale sur certains territoires ? Ou de creuser les écarts qui peuvent déjà exister par ailleurs ? De plus, l'attribution des logements à des ménages prioritaires DALO est réalisée dans le cadre du contingent préfectoral ce qui peut entraîner des difficultés en terme de capacité d'accueil dans les zones tendues où les logements disponibles se situent le plus souvent en ZUS.

Certaines dispositions de la loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009, dite loi « MOLLE », semblent aller en contradiction avec la mixité sociale puisque le droit au maintien dans les lieux est remis en question et les plafonds de ressources définis pour l'accès au parc social ont été abaissés de 10% environ. Cependant la loi « MOLLE » permet de mobiliser 25% des réservations du 1% Logement au bénéfice des ménages prioritaires DALO (disposition valable pour une durée de trois ans).

2- Témoignage de la communauté d'agglomération Tour(s)plus par Frédéric JULLIAN

La communauté d'agglomération Tour(s)plus a adopté son premier PLH en 2004. Il a eu pour vocation d'organiser le flux de la production nouvelle, d'intégrer le programme PRU (faible nombre de démolitions), de définir une stratégie de diversification de l'offre de logements : vente, accession,... La question du peuplement a également été évoquée dans l'objectif de travailler sur l'accès et le maintien des ménages fragiles tout en tentant d'améliorer l'équilibre sociologique des quartiers.

La communauté d'agglomération vient d'entamer une réflexion afin de mieux appréhender le fonctionnement du parc social de l'agglomération tourangelle. En 2009, la communauté d'agglomération a confié à l'Agence d'Urbanisme de Tours, la réalisation d'un diagnostic portant sur



les caractéristiques du patrimoine de logement social et de son occupation. Pour cela, une convention a été signée entre Tour(s)plus et les bailleurs sociaux pour transmettre les données OPS et définir le traitement à réaliser. Ce travail a permis de qualifier le patrimoine social sur l'ensemble des quartiers et communes de l'agglomération.

Avant de poursuivre la réflexion, l'EPCI a réuni les différents acteurs pour partager les résultats du diagnostic à partir de l'analyse statistique conduite. Pour compléter cette approche statistique, l'agglomération a confié à un prestataire extérieur le soin de mener une approche plus qualitative. Elle s'est traduite par des entretiens avec l'ensemble des partenaires concernés afin de recueillir leur point de vue par rapport au travail conduit et leurs éventuelles demandes de complément. L'agglomération souhaite compléter ce diagnostic, qui se concrétisera par la mise en place d'un observatoire, par des données sur la demande locative sociale. Actuellement, une réflexion est engagée entre l'agglomération et le Conseil Général d'Indre-et-Loire pour lancer une observation sur la demande et mettre au point un fichier commun qui facilitera les démarches des demandeurs de logement.

Le diagnostic du patrimoine en quelques chiffres :

- 400 opérations représentant 28 000 logements sociaux soit 95% du parc social de l'agglomération,
- la moitié de ce parc ne rencontre pas de difficulté apparente,
- un tiers se situe dans une situation « préoccupante »,
- 20% du parc est identifié comme étant en difficulté,

Tour(s)plus s'est appuyé sur ce travail de diagnostic pour définir avec ses partenaires une stratégie relative au peuplement qui devrait se traduire par la signature d'un accord collectif intercommunal (ACI). Les objectifs d'accueil des ménages fragiles qui seront définis tiendront compte de ceux fixés dans le futur accord collectif départemental (ACD) dont le pilotage est assuré par les services de l'Etat.

Le futur accord collectif intercommunal prévoit près de 700 attributions à réaliser par an au bénéfice des ménages définis dans ce document. L'accord définit non seulement les objectifs mais également les mesures d'accompagnement social nécessaires.

3- Observations

Jean-Pascal GOUJON - OPAC de Tours

L'équilibre de peuplement des différents quartiers est un objectif qui paraît difficile à atteindre. L'accompagnement social des ménages relevant du futur ACI est effectivement une des conditions de réussite de l'accord.

Frédéric JULLIAN – communauté d'agglomération Tour(s)plus

L'équilibre de peuplement est un exercice périlleux qui nécessitera du temps avant de voir les premières évolutions.

Gérard GUEGUAN - DILO Indre et Loire

Dans le cadre de la réflexion lancée par l'agglomération tourangelle, les services de l'Etat ont des attentes vis-à-vis de la mixité sociale et de la gestion du contingent préfectoral du parc public au bénéfice des ménages défavorisés et précaires. Il faut porter une attention particulière aux attributions réalisées dans ce cadre afin d'éviter tout phénomène de spécialisation du patrimoine.

En Indre-et-Loire, le contingent préfectoral est géré en stock et représente environ 9 500 logements. Ils sont répartis sur l'ensemble du parc social puisque 25% de chaque opération est destiné au contingent afin d'éviter la dérive de certains secteurs.

Concernant la production d'offre nouvelle, les ménages accueillis rencontrent des difficultés pour assumer le loyer qui est plus élevé par rapport à ceux des opérations plus anciennes.

Les services de l'Etat ont engagé une réflexion, avec les différents partenaires concernés, devant aboutir à la signature d'un accord collectif départemental. Cet accord définira des objectifs territorialisés en intégrant l'accord intercommunal qui se substituera à l'ACD sur le territoire de l'agglomération tourangelle.



Frédéric JULLIAN – Communauté d’agglomération Tour(s)plus

L'EPCI a effectué un travail important ces dernières années afin de soutenir la production neuve, ce qui permet de légitimer la réflexion engagée sur les équilibres de peuplement. De plus, la compétence habitat de l'EPCI est désormais bien intégrée par les communes membres de la communauté d'agglomération.

▪ **Morgan BLIN - France Loire**

L’agglomération tourangelle a-t-elle abordé la question de la mobilisation du parc privé pour favoriser la mixité ?

Frédéric JULLIAN – Communauté d’agglomération Tour(s)plus

La délégation des aides à la pierre a permis dans un premier temps de mettre en œuvre des actions sur le parc privé. Bien que ce soit perfectible, on peut citer la réalisation de 2 opérations d'une dizaine de logements (investissement Malraux) qui ont favorisé la mixité avec, en partie, des loyers au niveau du PLATS affectés à l'accueil de ménages prioritaires DALO.

De plus, l'EPCI élabore actuellement son second PLH qui ciblera de nouvelles actions concernant le parc privé.

Pour le moment, on ne s'oriente pas encore vers un PLU intercommunal bien que le sujet soit abordé.

Paule QUILICHINI – Université d’Orléans

Le législateur a défini la mixité urbaine mais toujours pas la mixité sociale ce qui pose des difficultés sur les objectifs à atteindre et les conditions de sa mise en œuvre.

Enregistrement et gestion de la demande

Animé par Maryse SYLVESTRE, expert à l'USH

Témoignage : Hélène QUENOUILLE, Directrice de la Maison de l'Habitat d'Orléans

En tant que services d'intérêt général, les organismes ont une mission d'enregistrement et de gestion de la demande, fonction qu'ils partagent avec les réservataires.

Les modalités d'enregistrement, de renouvellement, d'actualisation, et de radiation de la demande sont encadrées par les textes, et notamment toute demande d'attribution de logement locatif social doit faire l'objet d'un enregistrement départemental et de la délivrance d'un Numéro Unique Départemental.

Cependant, les démarches pour effectuer une demande de logements apparaissent le plus souvent complexes pour le demandeur : diversité des lieux d'accueil et de dépôt de la demande, complexité des circuits, information demandée et délivrée aux demandeurs pouvant être différente, nécessité le plus souvent de déposer plusieurs dossiers...

Un nouveau cadre est fixé par la loi « mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions » qui prévoit une réforme du numéro unique : définition d'un formulaire unique national pour la demande de logement social, mise en place dans les deux ans, à l'initiative des Préfets, d'un système d'enregistrement de la demande.

Mais dans une société marquée par une attente de plus en plus forte de transparence, comment simplifier les démarches pour les demandeurs ? Comment leur apporter des garanties et comment mieux les informer ? Comment adapter les dispositifs actuels à l'évolution du numéro unique ? Comment mettre en œuvre des fichiers communs ?

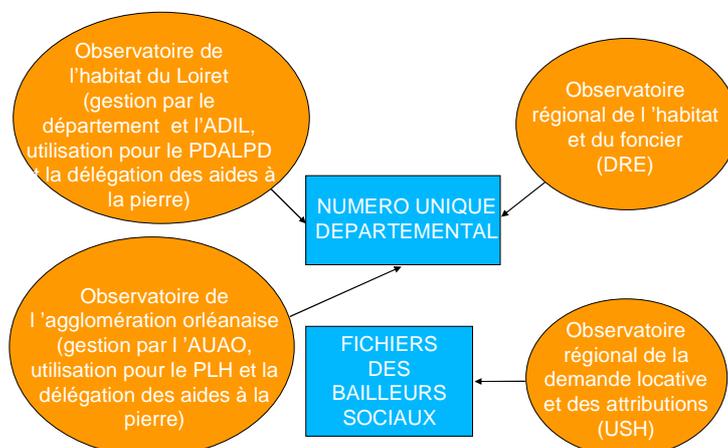
Comment les différents partenaires peuvent contribuer à l'amélioration du système ?

1 – Introduction par les étudiants du Master Droit et Politique de l'Habitat

La connaissance de la demande permet de définir les besoins en construction, les crédits alloués au logement.

Le recensement des dispositifs de connaissance de la demande laisse apparaître :

- une multiplication des enquêtes et observatoires :
 - les enquêtes nationales sur le logement, les attributions, le parc locatif social (EPLS), l'occupation du parc social (OPS), les inventaires des logements locatifs sociaux, etc...
 - les observatoires en lien avec les PDLAPD, les PDH, les délégations des aides à la pierre, les PLH, etc...
- Des enquêtes et des observatoires ont été mis en place pour mesurer la demande





- Certains de ces dispositifs sont peu fiables et nécessitent des améliorations :
 - faiblesses dans l'analyse de la demande, outils de quantification non de qualification
 - dispositifs contraignants pour les demandeurs et acteurs locaux
 - erreurs de saisie, de doublons, absence de centralité dans la gestion de la demande

2 – Témoignage de la Maison de l'Habitat de l'agglomération Orléanaise par Hélène Quenouille

La maison de l'habitat a été créée en juin 2004. C'est une association loi 1901 qui est co-financée par la Ville d'Orléans, l'AggLO et les bailleurs sociaux.

La communauté d'agglomération d'Orléans compte 9 bailleurs, 25 000 logements sur 22 communes, certaines étant lieux d'enregistrement de la demande. La Maison de l'habitat travaille avec les 22 communes et prend en compte leurs critères de contingent et leurs problématiques.

Elle a progressivement étendu ses missions vers le ciblage d'une offre adaptée aux personnes handicapées (recensement des logements accessibles, adaptés et adaptables) et d'une offre d'insertion « emploi-logement ».

- Dès 2004, émergence de la volonté de clarifier les circuits d'accès au logement et création de la Maison de l'habitat par les organismes Hlm, la communauté d'agglomération Val de Loire et la commune d'Orléans.
8 organismes Hlm participent à la Maison de l'habitat et représentent 98% du parc public. A l'origine de la démarche un grand nombre de demande de renseignements : 11 000 contacts chaque année et 2 500 demandes de logement.
- Aujourd'hui, la Maison de l'habitat centralise les demandes de logement, par le biais d'un **formulaire unique** communiqué aux bailleurs présents sur le territoire demandé.
La transmission des demandes aux organismes s'effectue par courrier électronique, l'organisme intègre ensuite le demandeur dans son fichier.
La Maison de l'habitat ne délivre pas le numéro unique.
- Les données recensées par la Maison de l'habitat permettent **une analyse de la demande**, mais ce travail reste limité car il n'y a pas de gestion commune de la totalité de la demande : celle des communes, des bailleurs, des réservataires.

3 – Observations

Quelle complémentarité avec les services de l'ADIL du Loiret ?

L'ADIL intervient en tant que conseil juridique soit en phase de demande de logement soit en phase locative.

La Maison de l'habitat a pour objet de faciliter le dépôt de la demande et d'améliorer l'accueil des demandeurs (entretien approfondi avec le demandeur sur ses besoins).

Comment les organismes Hlm travaillent-ils avec la demande recueillie par la Maison de l'habitat ?

Les bailleurs intègrent les demandes issues de la Maison de l'habitat à leur fichier interne qu'ils ont développé pour répondre à leurs propres besoins de gestion qui vont pour certain au-delà du périmètre de l'agglomération Orléanaise.

Les deux fichiers coexistent et la Maison de l'habitat n'a pas la possibilité de classer la demande ou d'établir des priorités pour le compte des organismes Hlm.

Les bailleurs adhérents saluent la dématérialisation des transmissions et considèrent que les demandes transmises par la MDH sont de qualité : formulaires bien renseignés et fiabilité des informations transmises. Certains constatent cependant que le dispositif requiert un temps d'analyse supplémentaire, notamment lorsque les systèmes informatiques et les logiciels sont gérés à Paris et non au siège de l'organisme en région Centre. Les problèmes d'interface et de doublons ne trouvent pas toujours de solutions.

La Maison de l'habitat va-t-elle développer un outil de gestion de la demande ?

La Maison de l'Habitat remplit son rôle en matière d'information et de réception/transmission des demandes de logements. Il faudrait aller plus loin pour offrir un service plus complet aux habitants



de l'agglomération Orléanaise. Le lancement d'un outil commun de gestion de la demande est à l'étude, en lien notamment avec le Conseil général du Loiret et son observatoire de l'habitat. L'idée est bien de développer un outil qui fasse le lien entre la demande et l'offre recensée chez les bailleurs avec une mise en réseau entre les réservataires et les organismes Hlm. Des échanges ont eu lieu avec des sites ayant opté pour des dispositifs de gestion de la demande, notamment en Pays de Loire.

Animé par Brigitte JALLET, Directrice de l'USH Centre

Témoignage : Laurent LORRILLARD, Directeur Général délégué de Bâtir Centre

La procédure d'attribution est encadrée par la loi et comprend des étapes identifiées. Cependant, les pratiques des organismes diffèrent en fonction des caractéristiques des territoires, de la taille de l'organisme, des habitudes locales...

De plus, les organismes ne sont pas les seuls acteurs du processus d'attribution et différents partenaires interviennent au titre des droits de réservation avec des logiques différentes : mairies, préfectures, 1% Logement.

La mise en œuvre de la loi DALO n'a pas nécessairement un impact sur la procédure d'attribution en elle-même, mais elle peut être vécue comme une nouvelle filière d'attribution des logements.

Compte tenu de ce cadre juridique et des différentes pratiques, les partenaires s'interrogent sur la façon dont se passent les attributions en interne. Une question revient de manière récurrente : Comment sont sélectionnés les candidats à qui vont être proposés un logement ?

Cela entraîne d'autres interrogations : Quelles sont les procédures mises en œuvre pour garantir une équité de traitement ? Quelle place occupe l'informatique dans la sélection des candidats ? Quels sont les critères de choix utilisés par les chargés de clientèle des organismes ? Sont-ils suffisamment objectifs pour éviter toute appréciation subjective ?

Le rôle de la CAL est par ailleurs primordial et nécessite d'être précisé : Comment sont prises les décisions ? Les élus ont-ils un poids, un rôle à jouer ?

1- Introduction par les étudiants du Master Droit et Politique de l'Habitat

Brigitte JALLET, Directrice de l'USH Centre, introduit l'atelier avant de laisser la parole à des étudiants en seconde année de Master Droit et Politique de l'Habitat de l'université d'Orléans.

L'intervention des étudiants fait suite à la réalisation d'un mémoire collectif sur le thème des politiques d'attributions des logements sociaux. Ils s'étaient répartis au sein des différents ateliers du colloque.

Antoine LAGNY énonce au nom de son groupe d'étudiants les grandes problématiques relatives à l'intervention des réservataires dans le processus d'attribution.

Il rappelle qu'auparavant les réservataires pouvaient présenter un seul candidat sans justification, mais que les décisions des CAL relevaient alors plus d'une chambre d'enregistrement que d'une réelle instance décisionnelle.

Aussi, les étudiants se sont demandés si actuellement la présentation de trois candidats à un organisme permet réellement à la CAL de délibérer en totale indépendance, ce qui les a amené à des interrogations plus larges :

Les réservataires sont-ils limités à un simple droit de présentation, ou peuvent-ils aller plus loin ? Quelle est l'influence des réservataires sur les organismes d'HLM ? Ces derniers disposent-ils d'une marge de manoeuvre face aux réservataires ?

Antoine LAGNY rappelle la dépendance financière des organismes d'HLM envers leurs réservataires et indique que son groupe s'est demandé si cela avait une influence sur l'appréciation par les CAL des candidats issus des réservataires.

2- Le processus d'attribution chez Bâtir Centre par Laurent LORRILLARD

Bâtir Centre est une ESH⁴ faisant partie du groupe Valloire qui dispose d'un patrimoine de plus de 7 200 logements, dont près de 68 % sont situés au sein de l'agglomération orléanaise.

Le principal actionnaire du bailleur est le CIL Valloire, collecteur du 1% Logement.

⁴ ESH : Entreprise Sociale pour l'Habitat



La SA d'HLM a réalisé 845 attributions de logements sociaux en 2008.

Le processus d'attribution au sein de l'organisme s'articule autour des quatre étapes clés que sont la gestion de la demande, la recherche de candidats, l'examen des dossiers en CAL et l'information des candidats.

2.1- La gestion de la demande

Les demandes de logements ont trois origines : les réservataires, les demandeurs qui déposent directement leurs demandes auprès de Bâtir Centre⁵ et la Maison de l'Habitat⁶.

A réception de la demande, la complétude et les données de celle-ci sont vérifiées avant d'être enregistrées. Un Numéro Unique Départemental est alors délivré au demandeur qui recevra une attestation d'enregistrement.

En 2008, l'organisme a procédé à environ 3 000 enregistrements de demandes, ce qui fait un ratio de près de 3 demandes pour une attribution.

54% des demandes sont émises par des ménages déjà locataires de logements HLM.
40% des demandes portent sur des logements de type 3.

2.2- La recherche de candidats

Laurent LORRILLARD estime qu'il n'y a pas de problème de transparence du processus d'attribution, mais un problème de complexité de celui-ci.

Le parc de logement de Bâtir Centre est réservé à hauteur de 80%. Les réservataires disposent d'un délai d'un à deux mois pour proposer des candidats à l'organisme. Dans 15% des cas, ils ne proposent pas de candidats dans les délais. Ces logements sont alors remis à la disposition de l'organisme, ce qui lui permet d'attribuer directement environ 35% du parc disponible (20% non réservés + 15% remis à disposition).

Concernant les logements neufs, ceux-ci sont entièrement réservés, respectivement à hauteur de 30% par la préfecture, 20% par les mairies et 50% par le CIL Valloire.

La recherche directe de candidats par l'organisme

L'organisme recherche par lui même des candidats pour les logements qui ne sont pas réservés ou qui sont remis à sa disposition.

Deux types de demandes sont jugés socialement prioritaires par Bâtir Centre :

- les demandes de relogement suite à démolition.
- les demandes des candidats reconnus prioritaires par la commission de médiation et à reloger au sein du contingent préfectoral (10 ménages en 2008).

L'organisme réalise une recherche au sein de son fichier de demandeurs par un filtrage informatique. Les principaux critères pris en compte sont :

- le secteur géographique demandé (commune)
- la taille et le type (individuel ou collectif) du logement demandé
- les ressources et la taille du ménage
- l'ancienneté de la demande

Une fois les candidats sélectionnés, l'organisme vérifie que le logement correspond bien à l'attente des demandeurs. Pour ce faire, une visite du logement et un entretien sont programmés avec eux pour mieux appréhender leurs souhaits et leurs situations actuelles. Dans le même temps, un

⁵ Bâtir Centre a pour projet de proposer aux demandeurs la saisie de leur demande directement sur son site Internet.

⁶ Lieu de dépôt de la demande commun à l'ensemble des bailleurs de l'agglomération orléanaise



complément de dossier est demandé aux candidats, afin de voir s'il y a eu un changement de leur situation. S'ils acceptent la proposition de logement, leurs dossiers sont retenus pour passer en CAL.

La prise en compte du DALO

Laurent LORRILLARD énonce que même si le préfet affecte, voire impose, les demandeurs prioritaires aux bailleurs, les relations sont partenariales et leur répartition équitable entre les différents organismes. Toutefois, ces demandeurs doivent être logés au sein du contingent préfectoral. Or, ce contingent ne suffit pas.

▪ **Patrick BALLOUT, OPHAC de l'Indre**

Un taux d'effort trop élevé est-il un élément de non examen de la demande ?

Laurent LORRILLARD

Oui, car si les ressources d'un candidat ne sont pas assez élevées, le dossier risque d'être refusé par la CAL. Il vaut mieux positionner le candidat sur un logement correspondant à ses ressources.

Daniel TOURY, rappelle qu'il peut y avoir des demandeurs sortant automatiquement de la liste des candidats susceptibles d'être retenus pour un logement, du fait de l'actualisation en cours d'année des plafonds de ressources.

Brigitte JALLET indique que l'on se trouve ici dans une logique de recherche de candidats en fonction des libérations de logements et non dans une logique de recherche de logements par rapport à un candidat.

Laurent LORRILLARD précise que les deux situations peuvent se présenter au bailleur, mais que la recherche de candidats en fonction d'un logement est la plus courante.

2.3- La Commission d'Attribution des Logements

Bâtir Centre dispose de deux CAL qui se réunissent successivement le même jour toutes les deux semaines. Elles traitent les demandes de deux secteurs géographiques différents.

Elles comprennent six membres :

- 1 administrateur représentant les locataires et président la CAL
- 2 administrateurs représentant les locataires
- Le Directeur de l'organisme
- Le Responsable du service attribution
- Le Responsable du service social

Les 6 membres de la CAL disposent de suppléants en cas d'empêchement.

Le maire de la commune où se situent les logements à attribuer est membre de droit de la CAL et dispose d'une voix prépondérante en cas de partage des voix.

Enfin, 3 autres administrateurs représentant les locataires peuvent participer avec voix consultatives aux délibérations.

Laurent LORRILLARD affirme, en réponse à l'interrogation des étudiants, que la CAL reste pleinement souveraine quant à la sélection des candidats vis-à-vis des réservataires qui les présentent.

Les membres de la CAL délibèrent en se reposant sur les critères suivants :

- le dossier du demandeur doit être complet et régulier
- la composition du ménage doit correspondre à la typologie du logement à attribuer
- le niveau de ressource du ménage. Le taux d'effort du ménage ne doit pas être supérieur à 35% et le reste à vivre doit être au minimum de 15 € par jours et par personnes (environ 400 € par mois)
- les conditions actuelles de logement du ménage
- l'éloignement du logement à attribuer en fonction du lieu de travail du ménage et de la proximité des services
- l'autonomie du ménage
- le caractère prioritaire de la demande (relogement suite à démolition, prioritaires DALO)



- **Thierry POISLE, ville de Bourges**

Utilisez-vous une procédure particulière pour les demandes de mutation ?

Laurent LORRILLARD

10% des attributions que nous réalisons concernent des demandes de mutation. Le processus d'attribution reste le même que pour une demande ordinaire. Toutefois, nous réfléchissons aux moyens de mieux prendre en compte les demandes de nos locataires historiques.

- **Patrick BALLOUT**

Utilisez-vous les mêmes règles d'attributions pour les logements neufs que pour les logements déjà livrés ?

Laurent LORRILLARD

Les règles d'attributions sont les mêmes. Seul change le fait que nous n'intervenons pas dans la recherche de candidats, puisque nos programmes neufs sont entièrement réservés. Ce sont les réservataires qui nous proposent des candidats dès la première mise en location.

- **Marie BRICE, cabinet MAAT**

Avez-vous prévu d'avoir à loger un certain nombre de ménages en grandes difficultés ?

Laurent LORRILLARD

C'est l'Accord Collectif Départemental qui définit le nombre de logements qu'il nous faut attribuer à des ménages en grandes difficultés⁷. Dans ce cadre, nos objectifs concernant le logement de ménages en grandes difficultés ont été multipliés par trois. Notre objectif était de 40 logements. Après un an et demi de mise en œuvre, nous avons déjà dépassé les objectifs fixés.

2.4- L'information des candidats

- **Patrick BALLOUT**

Faites-vous un classement des candidats lorsque la CAL examine plusieurs candidatures ? Si oui, quels motifs donnez-vous aux candidats qui ne sont pas sélectionnés par la CAL ?

Laurent LORRILLARD

Notre organisme est certifié Qualibail et nous nous engageons dans ce cadre à apporter une information systématique aux candidats sur les suites des délibérations. Nous indiquons aux candidats qui ne sont pas retenus par la CAL que leurs demandes n'étaient pas prioritaires. La CAL ayant alors procédé à un ajournement de leur dossier.

- **Brigitte JALLET**

Est-ce que les candidats placés en tant que suppléant par la CAL savent que leurs dossiers sont examinés et connaissent leur place dans ce classement ?

Laurent LORRILLARD

Oui, ils en sont informés.

⁷ Il s'agit des ménages cumulant des difficultés économiques et sociales et identifiés par le PDALPD

Conclusion de la journée

Les réactions de trois grands témoins

Animé par François SALZGEBER, Directeur de la FNAR

Intervenants :

- **Dominique DUJOLS, Directrice des relations institutionnelles et du partenariat à l'USH**
- **Philippe VAREILLES, Président de l'USH Centre**
- **Paule QUILICHINI, Maître de conférence à l'université d'Orléans**

Les intervenants insistent sur le jeu complexe mais dynamique des acteurs. Le système parvient à fonctionner au quotidien à condition que le dialogue existe entre les partenaires locaux. Cependant ce système a trouvé ses limites et il faut expérimenter d'autres fonctionnements.

- **François SALZGEBER**

Est-ce qu'il y a une évolution du jeu des acteurs ? La diminution du rôle de l'Etat n'est-elle qu'une apparence ? Est-ce que nous n'assistons pas à une montée en puissance du rôle des collectivités territoriales ?

Paule QUILICHINI

Il y a une émergence des politiques locales de l'habitat, mais on est encore loin d'une réelle décentralisation. Il faut plutôt parler de territorialisation, car il n'y a pas de transfert de compétence. Les dernières lois relatives au logement ont permis un retour de l'Etat dans le jeu des acteurs, avec par exemple la mise sous tutelle préfectorale des Programmes Locaux de l'Habitat.

Il faut bien distinguer les responsabilités des compétences attribuées aux acteurs. Les Accords Collectifs Départementaux sont un bon dispositif qui permet aux acteurs de gérer leurs contingents tout en respectant un objectif de transparence. Maintenant, il faut aller plus loin en dotant l'ensemble des intercommunalités de compétences en matière d'Habitat et d'urbanisme.

Dominique DUJOLS

Il ne faut pas uniquement parler de décentralisation. L'Etat tente de se recentrer même s'il est confronté à certaines difficultés. Par exemple, il tente de renforcer le dispositif d'aide à la pierre par un interventionnisme croissant, mais il ne dispose pas des moyens nécessaires.

Il faut également penser à maintenir une équité entre les territoires.

- **François SALZGEBER**

Est-ce que le système des réservations a de l'avenir ?

Philippe VAREILLES

Il s'agit d'un système complexe, d'autant plus lorsque le patrimoine d'un organisme est réservé en totalité. Or, c'est très souvent le cas pour des raisons économiques.

Lorsqu'un réservataire propose un candidat à un organisme d'Hlm, l'organisme ne peut le refuser. Seule la CAL peut accepter d'attribuer ou non le logement réservé au candidat.

Le système des réservations est un système rigide qui trouve son origine dans le dispositif de financement des organismes. Il faudrait trouver un système plus souple et plus partenarial.

Il existe des systèmes de réservations et d'attributions de logements très différents dans d'autres pays et qui semblent bien fonctionner. Il faut observer d'autres dispositifs et expérimenter de nouvelles façons de procéder.

Par exemple, on pourrait tester la mise en place de bourses d'échanges de logement sur Internet : les locataires réalisent eux-mêmes les démarches de recherche de logement et d'inscription, les services de gestion locative des bailleurs n'intervenant qu'ensuite pour instruire les dossiers.



▪ **François SALZGEBER**

Quelle place faut-il donner aux demandeurs dans le système d'attribution des logements sociaux ?

Paule QUILICHINI

Dans le système français, le demandeur ne fait pas partie des acteurs du processus d'attribution. Il faudrait s'inspirer du modèle britannique qui responsabilise le demandeur et lui offre une plus grande liberté de choix.

Dominique DUJOLS

Le système hollandais permet aux demandeurs la possibilité de voir l'offre accessible sur un territoire et les conditions qui s'y rapportent. Ils peuvent s'inscrire sur une liste pour un logement et en changer pour un autre à tout moment pour accélérer l'attribution. Néanmoins, il faut beaucoup de logements sociaux pour que le système fonctionne.

▪ **François SALZGEBER**

Est-ce qu'il y a de nouveaux dispositifs qui sont expérimentés ?

Philippe VAREILLES

On parle beaucoup d'expérimentation. Je pense que les organismes sont prêts à essayer de nouveaux procédés. La région Pays de Loire a mis en place un fichier unique de la demande. En région Centre, HAMOVAL indique sur son site Internet les offres de logements disponibles aussi bien Hlm que privées.

▪ **François SALZGEBER**

Comment articuler le principe de mixité sociale avec le droit au logement opposable ?

Paule QUILICHINI

Les termes de « mixité sociale » n'ont pas de définition juridique, ce qui va obliger le juge à combler le vide et à s'interroger : la mixité est-elle un objectif à valeur constitutionnelle au même plan que le droit au logement ? Il semble que non. Faut-il faire de la mixité par le « haut » comme dans la loi sur la diversité de l'habitat (limiter les logements sociaux là où il y en a beaucoup) ou par le « bas » comme dans la loi SRU.

Philippe VAREILLES

Le législateur se contredit : il est possible de déroger aux plafonds de ressources en secteur de rénovation urbaine, ou lorsqu'il y a beaucoup de bénéficiaire de l'APL pour favoriser la mixité. A l'inverse, la loi MOLLE veut pousser les locataires à partir lorsqu'ils dépassent les plafonds de ressources.

La question de l'échelle de la mixité est intéressante : doit-elle s'analyser à l'échelle de la ville (PLU, PLH), du quartier, d'un immeuble... ?

Les organismes doivent agir avec pragmatisme, en concertation avec les collectivités locales.

Dominique DUJOLS

Nous sommes favorable au concept de mixité et non à une définition juridique.

La conférence de consensus pour la diversité dans l'habitat apprécie la mixité à l'échelle du quartier, car les gens doivent pouvoir se rencontrer tout en ayant le droit à l'affinité. Les discriminations résultent du manque de logements accessibles. C'est la pénurie qui engendre la discrimination. Il est nécessaire de renforcer l'offre de logements sociaux.

Après une journée de réflexions et de débats, en plénière et en ateliers, il est constaté que le système est devenu complexe et peu lisible, ce qui génère beaucoup d'insatisfactions chez les demandeurs (incompréhension/délais, résultats...), mais aussi chez les partenaires (opacité du système, soupçons de favoritisme, clientélisme...) et les organismes (lourdeur du système, délais qui s'allongent avec conséquences sur les coûts...).

Il est apparu primordial de faire évoluer le système en fonction de l'évolution de la société et des missions des organismes et de donner une place aux demandeurs.