

SAISINE du 2 mai 2011 du Ministre de la ville et du Grand Paris

AVIS du Conseil national des villes

sur la gestion des contingents de réservation de logement et les politiques d'attribution à promouvoir

Le Conseil national des villes a été appelé, par saisine du Ministre de la Ville en date du 2 mai 2011, à se prononcer sur la gestion des différents contingents de réservation de logement social dans les quartiers prioritaires, mais également à formuler des recommandations sur les politiques d'attribution à promouvoir pour assurer une diversification sociale dans les quartiers et garantir la mise en œuvre du droit au logement opposable.

Le Conseil national des villes s'est d'ores et déjà fortement mobilisé sur les questions relatives aux politiques d'attribution de logements, l'appel lancé en décembre 2010 pour une politique du logement socialement et territorialement équitable en est la manifestation la plus récente.

Mais le Conseil veut aussi rappeler que son rôle n'est pas de rentrer dans les détails de la mise en œuvre de tel ou tel dispositif. Il est de prendre position sur un ensemble de principes et de réalités en s'appuyant sur des situations et des faits :

- C'est désormais la précarisation et la paupérisation qui caractérisent la majorité des demandeurs. Cela accroît le risque de favoriser, à terme, l'exclusion des plus pauvres et la stigmatisation de certaines catégories de population ; ce phénomène est déjà à l'œuvre quand la situation économique des demandeurs entraîne leur concentration au sein de certains parcs, les plus accessibles financièrement, et lorsque certains bailleurs refusent de loger les plus précaires.
- Le 16^{ième} rapport de la fondation Abbé Pierre sur l'état du mal logement en France (2011) nous renvoie à une réalité encore plus tangible : 3,6 millions de personnes sont en situation aiguë de mal logement bien que cela recouvre des situations extrêmement variées.¹
- Ces situations ont des conséquences fâcheuses en matière de DALO : en 2010, 18 000 demandes d'hébergement faites au nom du DALO sont restées en instance et, élément plus inquiétant, 33 % des dossiers DALO résultent de demandes HLM non satisfaites...

Le DALO est, parfois, devenu un « coupe-file » mais un « coupe-file » totalement inefficace.

L'approche contentieuse par le DALO signe l'échec des politiques du logement conduites et interroge sur les capacités à mettre en œuvre en amont des actions adaptées sur l'ensemble de la chaîne du logement.

L'avis du Conseil national des villes s'inscrit dans ce contexte extrêmement fragile et porte sur l'enjeu de la gestion des contingents préfectoraux d'une part et des politiques d'attribution d'autre part.

¹ L'écart de loyers entre secteur privé et secteur social peut atteindre 120 % dans l'agglomération parisienne

1. La bonne gouvernance des contingents préfectoraux en butte à la diversité et à la complexité des situations locales.

Le décret du 15 février 2011 relatif à la procédure d'attribution des logements sociaux et au droit au logement opposable, tout comme le rapport d'information du Sénat en date du 1^{er} juin 2011 sur les délégations de compétences dans le domaine du logement, ont largement sous-tendu les réflexions du Conseil national des villes sur la gestion des contingents préfectoraux de réservation de logements sociaux.

Sans préjuger des conditions locales de négociation qui sont attachées aux actuelles et/ou prochaines conventions entre bailleurs et préfets, le Conseil national des villes souligne les « avancées » contenues dans l'esprit du décret : prise en compte du taux d'effort des demandeurs et établissement d'ordres de priorité ; « application du DALO » dans une acception plus globale et mieux adaptée aux besoins, c'est-à-dire prenant en compte un ensemble d'éléments se rapprochant d'une gestion sinon fine du moins plus territorialisée. Il propose néanmoins ce qui suit :

a) *Assortir de conditions l'éventuelle délégation de réservation des contingents préfectoraux*

S'agissant, à l'instar des arguments développés par le rapport sénatorial, de l'extension et même de la généralisation de la délégation de réservation des contingents préfectoraux aux collectivités, **le Conseil national des villes se prononce pour une position médiane, celle d'une délégation mais conditionnée à l'existence d'une structure de régulation locale à la bonne échelle.**

Il lui paraît en effet essentiel que l'exercice de telles délégations s'inscrive dans une politique de solidarité intercommunale et dans un ensemble plus large de dispositions en faveur du logement, qui contribue à lutter contre les processus de ségrégation tout en proposant des solutions aux plus démunis.

Cette politique à l'échelle de l'agglomération doit s'appuyer sur l'élaboration d'outils de planification et de suivi dont un Plan local de l'habitat (PLH) ; la délégation est alors un élément constitutif, parmi d'autres, de la mise en œuvre d'une politique d'attribution territorialisée répondant aux différentes catégories de demandeurs.

b) *Harmoniser les critères d'attribution*

Cette démarche devrait également conduire à se doter de critères unifiés d'attribution, harmonisés entre les acteurs d'un même territoire, qui prennent en compte les réalités locales et se traduisent par une doctrine de traitements des dossiers propre à juguler les mauvais emboîtements entre DALO, contingents, logiques des bailleurs et des collectivités ...

Des mécanismes de ce type sont déjà à l'œuvre, c'est le cas du dispositif complet de relogement social prioritaire mis en place à Rennes, mobilisant toutes les « sources » de logements et qui permet d'agir en amont des recours DALO.

c) *Le cas spécifique de l'Ile de France*

La situation dans les secteurs très « tendus » et plus particulièrement en Ile-de-France relève d'une autre logique. Il s'agit d'abord de ne pas accentuer la concentration de population déjà fragilisée de certains quartiers en recourant aux contingents préfectoraux pour appliquer le « DALO » ; aussi, l'implication des collectivités dans le processus d'attribution, déjà préconisée par le Conseil national des villes dans son appel en décembre 2010, demeure toujours d'actualité.

Le Conseil national des villes soutient que seule une **politique ambitieuse du logement à l'échelle du Grand Paris, s'appuyant sur de nouvelles formes de gouvernance en capacité de relever ce défi** (par exemple un outil de type STIF comme l'a préconisé le Conseil économique, social et environnemental (CESE), sera en mesure d'enregistrer un vrai bouleversement de tendance.

Cette question n'est toujours pas au cœur du projet de l'Etat alors que ce dernier se doit, en cas de défaillance des collectivités, d'avoir un rôle régulateur et de prendre des initiatives pour mettre en place une gouvernance capable d'apporter, à une échelle appropriée, des solutions en vertu du principe que le logement est un bien fondamental.

Il est également de la responsabilité de l'Etat de mettre en œuvre, au plus vite, l'objectif de production de 70 000 logements prévu dans la loi « Grand Paris » et d'entraîner les collectivités dans ce mouvement.

La répartition actuelle des compétences ministérielles, Ministre de la ville et du Grand Paris, est, de l'avis du CNV, un atout important pour faire avancer ce chantier.

2. Mieux loger les plus précaires tout en les inscrivant dans une politique de mixité sociale dans tous les territoires aux échelles locales, intercommunales, départementales, voire régionales ; constituer une offre plus diversifiée de logements qui prenne en compte les besoins de tous.

Le Conseil national des villes, dans l'appel publié en décembre 2010, avait soutenu quelques lignes de forces qu'il tient à rappeler ici et à étayer :

- « **relancer** » une **politique d'hébergement** qui soit d'une part un réel sas et non un « auvent » pour certains et, d'autre part, un parcours d'adaptation pour d'autres : une politique d'hébergement est une composante indispensable d'une politique de peuplement.

- **mettre en œuvre des politiques d'attribution qui garantissent le droit au logement pour tous et concourent au renforcement de la mixité sociale**, en assurant une répartition des occupants la plus équitable et équilibrée possible ; cela signifie de conjuguer une pluralité de dispositions pouvant nécessiter des adaptations de la gestion des parcs de logements HLM.

La gestion du parc social devrait ainsi mieux prendre en compte :

- Des critères liés à la situation des personnes par :

- . L'application de critères socio-économiques pour l'attribution (cotation à la Rennaise) en sortant du critère unique lié aux ressources ;
- . La mise en place de systèmes dérogatoires à l'instar des Pays-Bas pour diversifier les populations (jeunes, familles...) mais cela nécessiterait d'avoir une législation adaptée ;
- . La constitution de commissions d'attribution par quartier permettant une meilleure cohérence entre les pratiques des différents bailleurs.

- Le maintien de la diversité sociale, lorsqu'elle existe, dans les ensembles de logements sociaux en s'appuyant sur :

- . La délégation des contingents préfectoraux aux conditions sus-énoncées ;
- . La mise en place de systèmes de variation de loyer pour un même logement en fonction de l'évolution des ressources des occupants (expérimentation en cours au Logement Français) mais cela ne peut se concevoir qu'à certaines échelles d'organismes et dans le respect d'équilibres financiers et sociaux ;
- . La possibilité dans certaines situations de ne pas appliquer le « sur-loyer » (disposition appliquée à Plaine Commune Habitat).

- Le décloisonnement nécessaire de certains dispositifs administratifs existants :

- . pour assurer un bon maillage et des parcours, il serait nécessaire de supprimer les « frontières » entre les services instructeurs et les prescripteurs par référence aux Plans locaux de l'habitat (PLH) et Plans départementaux pour le logement des plus démunis (PDLPD) et de promouvoir des outils de planification.

Le CNV rappelle enfin que le développement dans la durée d'une politique du logement à vocation sociale passe aussi par des avancées significatives en matière de **maîtrise foncière** et aussi de **régulation des loyers**. Il appelle à ce que sur ces deux questions des propositions à la hauteur des enjeux actuels soient étudiées et mises en débat.

oOo

Cet avis a été coproduit par le groupe « flash » logement co-présidé par Myriam Salah-Eddine et Stéphane Dambrine et auquel ont participé Bénédicte Madelin, Nathalie Appéré, Jean Frébault, Xavier Lemoine, Pierre Malo Hecquet, membres du Conseil national des villes, et Catherine Boillot chargée de mission au CNV.