



En raison de son poids et afin de faciliter son téléchargement, le rapport a été découpé en trois fichiers. Pour permettre la navigation entre les fichiers, utilisez la table des matières active (signets) à gauche de l'écran.

Inspection Générale
de l'Administration

Conseil Général
des Ponts et Chaussées

Paris, le **13 JUIN 2006**

Le chef de l'IGA

Le vice-président du conseil général des ponts et chaussées

à

Monsieur le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur
et de l'aménagement du territoire

Monsieur le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale
et du logement

Monsieur le ministre des transports, de l'équipement,
du tourisme et de la mer

OBJET : Evaluation du dispositif d'enregistrement des demandes de logement social et perspectives en matière de système de gestion de la demande

P. J. : un rapport en deux exemplaires

Par lettre du 3 octobre 2005 vous avez confié à l'Inspection générale de l'Administration et au Conseil Général des Ponts et Chaussées la mission d'évaluer l'efficacité du numéro d'enregistrement départemental unique attribué aux ménages ayant effectué une demande de logement social et de proposer les moyens de passer à un véritable système de gestion de la demande.

En instituant le numéro unique d'enregistrement la loi de 1998 a entendu lutter contre l'exclusion du logement par une meilleure connaissance de l'ensemble des demandes et, en particulier, de celles non satisfaites pendant un délai anormalement long.

Le rapport montre une généralisation satisfaisante de la mise en place d'un numéro unique d'enregistrement des demandeurs de logement social. Les rapporteurs observent toutefois que des défauts structurels et des imperfections techniques ont compromis l'efficacité du dispositif quant à la connaissance de la demande. L'absence d'un pilotage stratégique par les services de l'Etat, en particulier, n'a pas permis une meilleure prise en compte des demandes en délai anormalement long.

.../...

En outre, ce dispositif n'a pas facilité les démarches des demandeurs, ces derniers n'ayant pas été placés au centre du système de gestion de la demande.

En s'inspirant de l'exemple de la Loire-Atlantique qui fonctionne de manière satisfaisante, la mission propose la création de systèmes partagés de gestion de la demande au plan départemental, dans le cadre d'un cahier des charges national assurant une homogénéité des données recueillies et intégrant l'ensemble des acteurs du logement social : collectivités territoriales, bailleurs et organismes collecteurs du 1% logement.

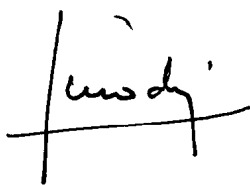
A partir de ces nouveaux fichiers partagés de la demande devrait être constitué un système national d'information permettant, au delà de l'enregistrement des demandes, une connaissance approfondie des attributions ainsi que du patrimoine et de son occupation. Ce système d'information favoriserait, en outre, la restructuration d'une multiplicité d'enquêtes aujourd'hui mal utilisées et parfois même non exploitées. Il devrait à terme aboutir à une meilleure adéquation de la politique d'offre de logement social à la demande.

La mise en place d'un tel système ne peut se faire sans la définition d'une stratégie durable et un pilotage au plan interministériel. Ce pilotage doit être mieux organisé au niveau national et être fondé localement sur le rôle coordonnateur du préfet, sur les DDE et les DDASS, en partenariat avec les collectivités territoriales.

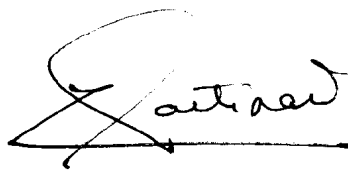
Cette refonte du dispositif d'enregistrement des demandes repose sur un véritable engagement des bailleurs sociaux. Ceux-ci doivent fournir aux services de l'Etat et aux collectivités territoriales les informations dont ils ont besoin pour s'assurer d'une gestion équitable de la demande, notamment vis-à-vis des plus démunis.

Ce nouveau dispositif sera essentiel à la mise en œuvre effective d'un meilleur accès au logement pour tous.

La mission propose que le rapport soit, via les Internet des ministères, mis à disposition du public.



Daniel LIMODIN



Claude MARTINAND

Diffusion du rapport n° 2005-0472-01

- le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction 4 ex
– (dont 2 ex pour USH et UESL)
- - le directeur des affaires économiques et internationales 1 ex
- le secrétaire général du ministère des transports, de l'équipement,
du tourisme et de la mer (dont 1 exemplaire transmis au responsable de la mission
stratégie) 2 ex
- le CETE de Bordeaux 1 ex
- le vice-président du CGPC 1 ex
- la présidente et la secrétaire de la 2^{ème} section du CGPC 2 ex
- M. PREVOT 1 ex
- archives du CGPC 1 ex

**MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ADMINISTRATION
N° 06-031-01

**MINISTÈRE DES TRANSPORTS, DE L'EQUIPEMENT,
DU TOURISME ET DE LA MER**

CONSEIL GÉNÉRAL
DES PONTS ET CHAUSSÉES
N° 2005-0472-01

**RAPPORT D'EVALUATION SUR LE DISPOSITIF
D'ENREGISTREMENT DEPARTEMENTAL UNIQUE
DES DEMANDES DE LOGEMENTS SOCIAUX**

- JUIN 2006 -

**MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ADMINISTRATION
N° 06-031-01

**MINISTÈRE DES TRANSPORTS, DE L'ÉQUIPEMENT,
DU TOURISME ET DE LA MER**

CONSEIL GÉNÉRAL
DES PONTS ET CHAUSSÉES
N° 2005-0472-01

**RAPPORT D'ÉVALUATION SUR LE DISPOSITIF
D'ENREGISTREMENT DÉPARTEMENTAL UNIQUE
DES DEMANDES DE LOGEMENTS SOCIAUX**

Rapport présenté par :

Marianne BONDAZ

Hélène de COUSTIN

Inspectrices de l'administration

Marc PREVOT

Inspecteur général de l'équipement

- JUIN 2006 -

RESUME

Le dispositif d'enregistrement départemental obligatoire des demandes de logement social a été créé par la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998. Il avait pour objet de garantir à tout demandeur la prise en compte de ses demandes, avec une date certaine et une priorité de traitement au-delà d'un délai anormalement long, défini par zone dans chaque département.

I - Un constat paradoxal : les demandeurs ont bien un n° unique, mais celui-ci n'est pas nécessairement lié au dépôt d'un dossier de demande

Le dispositif d'enregistrement départemental a été effectivement mis en place, toute attribution d'un logement social étant précédée de l'attribution d'un n° unique regroupant les demandes d'un même candidat au logement, effectuées dans un même département, à de rares exceptions près. Ce numéro est délivré soit par l'application nationale du n° unique mise à disposition des acteurs locaux par le ministère de l'équipement, soit par une application départementale¹.

L'attribution du numéro unique permet bien de dater irréfutablement la première demande, le demandeur conservant son ancienneté s'il renouvelle régulièrement sa demande, sauf cas particuliers et semble-t-il marginaux.

La vraie faiblesse du dispositif résulte de ce que **le numéro unique n'est pas forcément lié au dépôt d'un véritable dossier de demande** susceptible d'instruction par un réservataire ou un bailleur. En effet, les éléments nécessaires à la délivrance du n° unique ne peuvent suffire à instruire une demande : il y manque notamment la composition précise de la famille et de ses ressources. La loi avait bien prévu que lorsque le n° unique n'était pas délivré par un organisme bailleur, les modalités de transmission du "*dossier de demande*" aux "*bailleurs concernés*" devaient être définies par une convention. Cette exigence a été perdue de vue, ce qui fait qu'un nombre non négligeable de demandeurs dispose d'un n° unique sans que leur demande puisse être réellement étudiée.

Par ailleurs, **l'évaluation du nombre de demandes de logement** par le biais des bases de données départementales de l'application nationale **manque de fiabilité**. Tout d'abord, le **nombre de doublons** est important. Ces doublons sont d'abord provoqués par de nombreuses erreurs de saisie. Ils résultent également du fait que tout membre adulte d'un même foyer peut légalement demander un autre n° unique pour loger les mêmes personnes.

Ensuite, les **pratiques de préavis de renouvellement** sont variables. Si les bailleurs destinataires d'un "vrai dossier" procèdent en général systématiquement à l'envoi d'une lettre au demandeur lui indiquant qu'il doit renouveler sa demande pour en maintenir la validité, il n'en est pas toujours de même des services de l'Etat ou des collectivités territoriales.

Lorsque le préavis de renouvellement n'est pas inscrit dans l'application, les demandes restent en instance dans la base de données sous le vocable de demande obsolète. La

¹ Loire-Atlantique, Maine-et-Loire, Mayenne, Sarthe, Vendée, Haute-Savoie, Corrèze et Paris. La Somme et le Morbihan étaient sur le point de passer à un système départemental propre. Le reste des départements, soit l'essentiel du territoire et toute la région parisienne hors Paris, relève de l'application nationale n° unique.

proportion de ces demandes peut excéder dans certains départements la moitié des demandes enregistrées, ce qui démontre un mauvais entretien de certaines bases de données départementales.

Enfin, **l'examen de la situation de ceux qui attendent au-delà d'un délai jugé "anormalement long" n'est souvent pas effectif**, sur l'échantillon observé par la mission². L'application nationale n° unique ne permet pas un examen par critère de ces demandeurs, puisque certaines données, comme l'historique des propositions faites ou la composition de la famille, n'y sont pas recensées. Les commissions de médiation, auxquelles peuvent faire appel les demandeurs "hors délai" ne sont pas toujours installées et, lorsqu'elles sont effectivement réunies, leur efficacité est limitée en raison de l'insuffisance du système d'information actuel.

II - Le système actuel est tronqué et ne peut aboutir à une meilleure transparence des attributions

Faute d'une maîtrise d'ouvrage suivie du dispositif, l'application nationale du n° unique ne permet pas de cerner la demande. L'administration des données n'a été suivie ni au plan central, ni par des co-gestionnaires départementaux qui n'ont pas reçu de consignes particulières en ce sens.

De **multiples observatoires de la demande** se sont développés localement mais leur efficience reste relative, faute d'un véritable système d'information partagé de la demande comme en Pays de la Loire. En **région parisienne**, la difficulté est accrue par l'ampleur de la demande et l'interdépendance géographique. Toutefois, les demandeurs enregistrés dans plusieurs départements sont assez peu nombreux : 7 % selon l'application nationale du n° unique (et donc hors Paris), 11 % en incluant Paris, selon l'institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France (IAURIF).

Le délai d'attente prévisible des demandeurs n'est en fait pas connu et les délais anormalement longs n'ont pas toujours été fixés en fonction de la réalité du marché, par ailleurs mouvante. Ainsi la possibilité de faire varier ce délai par zone à l'intérieur d'un même département a été peu utilisée.

L'application nationale du n° unique n'a en fait pas facilité le suivi des demandes des plus défavorisés ou la gestion du contingent préfectoral. Les délégations de ce contingent aux collectivités locales ne peuvent donc se faire dans le cadre d'un véritable contrôle, faute d'un système d'information permettant de lister les demandeurs non logés pour les comparer à ceux qui obtiennent satisfaction.

L'observation des demandes en délai anormalement long n'est en outre pas suffisante pour répondre à la demande du public en situation précaire. Celui-ci n'est souvent pas en mesure de renouveler sa demande, voire de recevoir le préavis de renouvellement à une adresse fixe, ou d'accéder à un logement sans un accompagnement social global et de longue durée.

La politique d'attribution suppose un **large partenariat local avec l'ensemble des acteurs** du logement, sous le regard de l'Etat. Or les organismes collecteurs du 1% logement

² Les départements visités ont été la Gironde, les Hauts-de-Seine, l'Hérault, la Loire, la Loire-Atlantique, la Marne, le Rhône, Paris, le Pas-de-Calais, la Seine-Saint-Denis (Cf. fiches synthétiques en annexe 3). Par ailleurs la mission s'est rendue à Mantes-la-Jolie dans les Yvelines.

sont restés en marge du dispositif et la place des communes, des intercommunalités et des conseils généraux doit évoluer dans les instances locales.

Dans le cadre des futures instances créées par la loi engagement national pour le logement (ENL), le rôle de l'Etat doit être assis sur une compétence interministérielle et sur des **données statistiques incontestables et territorialisées qui restent à construire**.

III - Vers un système de gestion partenarial et transparent de la demande

La mission a établi ses propositions sur la base des objectifs suivants : mettre le demandeur au centre du dispositif de gestion de la demande, améliorer la connaissance de la demande pour mieux orienter les crédits affectés au logement social et assurer une **plus grande transparence des politiques d'attribution**, en rendant obligatoire pour les bailleurs la transmission des informations dont ils disposent.

Dans ce cadre, la simple amélioration du système existant n'est pas suffisante. La mission préconise donc le **passage à un véritable système partagé de gestion de la demande**, seul à même de répondre aux enjeux actuels de la politique de logement social : mixité sociale, logement des plus démunis, égalité de traitement des demandeurs, orientation des aides à la construction. Un tel système est en outre de nature à alléger les tâches de gestion des organismes bailleurs et des réservataires, tout en assurant une plus grande transparence.

Faire converger les pratiques à court terme

Pour préparer la mise en place d'un système de fichiers partagés de la demande, il convient de mieux connaître et d'harmoniser les pratiques locales. La mission suggère de créer au sein des services centraux chargés du logement **une structure de pilotage transversale et interministérielle**, en soutien aux préfets et à leurs équipes (DDE, pôle logement...).

Certaines règles doivent en effet être précisées au plan national comme par exemple le lien numéro unique/dossier de demande. La mission suggère également de **créer un formulaire unique de demande de logement** qui s'imposerait à tous et d'améliorer la gestion des bases de données actuelles, afin d'en retirer les nombreuses demandes ne correspondant plus à la réalité.

Par ailleurs, la **rationalisation des enquêtes et données statistiques** doit être entreprise sur la base d'une étude interministérielle visant à assurer la pérennité des enquêtes, la territorialisation des données et une meilleure connaissance des besoins au plan national.

Ce n'est qu'à ce prix que l'Etat sera en mesure de susciter un **renforcement du travail partenarial local** afin de garantir l'égalité de traitement des demandeurs et notamment de ceux visés par les plans départementaux d'aide au logement des personnes défavorisées (PDALPD). Les services de l'Etat dans le département doivent contribuer au rapprochement des multiples instances traitant de la demande des plus démunis, à l'harmonisation des pratiques locales en matière d'instruction des demandes et à une meilleure intégration de l'accompagnement social dans le dispositif d'attribution.

Mettre en place des systèmes communs de gestion de la demande à l'échelle départementale

La mission préconise la **création de systèmes départementaux de gestion de la demande, obéissant à un cahier des charges national** garantissant notamment la sortie de statistiques harmonisées, la gestion du contingent préfectoral et le contrôle a posteriori de l'Etat sur les politiques d'attribution mises en oeuvre. La mise en place déconcentrée de ces systèmes d'information suppose un calendrier volontariste et une véritable volonté d'intégrer l'ensemble des acteurs dans le dispositif.

Elle implique aussi la création au plan central d'une assistance à maîtrise d'ouvrage interministérielle capable de piloter le dispositif sur la durée, dans ses aspects stratégiques et techniques. Le financement d'un tel dispositif serait assuré en fonctionnement par les économies de gestion effectuées.

RELEVÉ ANALYTIQUE DES PROPOSITIONS OPÉRATIONNELLES

Axe	Propositions	Nouveau texte nécessaire	Niveau de décision	Réf. rapport
Rendre le système d'attribution plus transparent, au service des demandeurs				
Asseoir l'intervention de l'Etat sur des données statistiques fiables	↳ Diffuser aux préfets le résultat des enquêtes existantes sous forme territorialisée et leur permettant une comparaison avec des départements similaires.	Selon résultats étude	DGUHC puis instance de pilotage intermin.	3.2.3
	↳ Réaliser une étude de rationalisation des enquêtes statistiques effectuées, dans le cadre des obligations édictées par le CNIL, en liaison avec des représentants de l'INSEE, des affaires sociales et du logement, afin d'utiliser au mieux les données disponibles sur la demande.		Cabinet et DGUHC	3.2.3
	↳ Maintenir l'indicateur LOLF relatif aux délais d'attente des demandeurs et diffuser l'ensemble des indicateurs départementaux à tous les préfets et DDE, de façon à ce qu'ils puissent avoir des éléments de comparaison.		DGUHC	3.2.3
	↳ Remplacer à terme cet indicateur par des indicateurs de délais lorsque cette donnée pourra être fiabilisée par le système de gestion commun de la demande.		DGUHC	3.2.3
Assurer l'égalité de traitement des demandeurs	↳ <i>Modifier le contenu des accords collectifs départementaux pour rendre obligatoire l'examen de toutes les demandes en délai anormalement long par chaque bailleur.</i>	Directive min.	DGUHC puis instance de pilotage intermin. et préfet	3.2.4
	↳ <i>Activer ou réactiver le dispositif partenarial d'examen systématique des demandes en délai anormalement long concernant les publics prioritaires.</i>		Cabinet	3.2.4
	↳ Faire du respect du dispositif du n° unique un des axes de travail de la MILOS, avec des suites adaptées.	Directive min.	Préfet DDE	3.3.2
	↳ Rendre effectif le contrôle de toutes les demandes en délai anormalement long par l'Etat, lorsque les systèmes de gestion de la demande seront mis en place.		Cabinet	3.3.2
Mettre en place un système partagé de gestion de la demande	↳ Créer un formulaire unique de demande de logement social et le rendre obligatoire pour tous les lieux d'enregistrement.	Loi	Cabinet DGUHC puis instance de pilotage intermin.	3.2.2
	↳ Mettre en place des systèmes partagés de gestion de la demande au niveau départemental, répondant à des exigences nationales fixées par un cahier des charges.	Loi	Cabinet	3.3.1
	↳ Homologuer les applications informatiques répondant au cahier des charges.	Loi	DGUHC puis instance de	3.3.1

Axe	Propositions	Nouveau texte nécessaire	Niveau de décision	Réf. rapport
	<p>↳ Fixer un calendrier volontariste de mise en oeuvre de la réforme, accompagné de sanctions financières dissuasives.</p> <p>↳ Eriger les collecteurs en lieu d'enregistrement et promouvoir la création de lieux partenariaux d'enregistrement, en liaison avec les collectivités territoriales et les ADIL.</p> <p>↳ Investir dans la mise en place du dispositif, son fonctionnement étant financé par les économies induites.</p>	Loi	<p>pilotage intermin.</p> <p>Cabinet Préfet - DDE</p> <p>Cabinet DGUHC USH</p>	<p>3.3.2</p> <p>3.3.2</p> <p>3.3.3</p>
Améliorer le pilotage stratégique de l'Etat pour fluidifier l'information				
Renforcer le pilotage central du dispositif	<p>↳ Mettre en place une instance interministérielle de pilotage de la politique de gestion de la demande, auprès des services du ministère chargé du logement.</p> <p>↳ Charger cette structure interministérielle de l'animation sur la durée des équipes de projet départementales chargées de mettre en place les systèmes de gestion partagés de la demande. Doter en conséquence cette structure de cadres de haut niveau ayant une expérience de terrain.</p> <p>↳ Fixer au plan national des règles générales de gestion de la demande.</p> <p>↳ Simplifier les procédures de radiation afin de faciliter l'apurement des bases de données départementales, en préservant les droits des plus fragiles.</p>	Loi ou directive selon les règles	<p>Cabinet</p> <p>DGUHC</p> <p>DGUHC puis instance de pilotage intermin.</p>	<p>3.2.1</p> <p>3.3.3</p> <p>3.2.2</p>
Animer le pilotage départemental et le partenariat local	<p>↳ <i>Mobiliser les préfets et les DDE pour harmoniser les pratiques en matière de gestion de la demande sociale et faire fonctionner effectivement les instances partenariales.</i></p> <p>↳ Promouvoir des dispositifs de type pôle logement avec le maintien dans les services de l'Etat d'un minimum de compétence sociale, sous l'autorité du préfet.</p> <p>↳ Développer l'implication des DDE sur l'ensemble des facettes de la politique de gestion de la demande et notamment son volet social.</p> <p>↳ <i>Regrouper les comités de suivi du PDALPD et de l'accord collectif départemental et articuler entre elles toutes les instances ayant la même vocation.</i></p> <p>↳ <i>Intégrer davantage les dispositifs d'accompagnement social dans la gestion de la demande.</i></p>	<p>Directive min.</p> <p>Directive min.</p>	<p>DGUHC puis instance de pilotage intermin.</p> <p>Préfet Préfet/DDE/DDASS</p> <p>Préfet/DDE/DDASS</p> <p>Préfet - DDASS</p>	<p>3.2.4</p> <p>3.2.1</p> <p>3.2.4</p> <p>3.2.4</p>

En italique, propositions dont la mise en oeuvre gagnerait à être couplée avec l'application de la loi ENL.
En gras, propositions liées à la mise en place effective de systèmes partagés de gestion de la demande.

RÉPERTOIRE DES SIGLES DU RAPPORT

ACD.	Accord collectif départemental.
ADIL.	Association pour l'information sur le logement.
ANAH.	Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat.
ANPEEC.	Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction.
ANRU.	Agence nationale pour le renouvellement urbain.
AORIF.	Association des organismes d'HLM de la région Ile-de-France.
APL.	Aide personnalisée au logement.
CCH.	Code de la construction et de l'habitation.
CERFA.	Certification des formulaires administratifs.
CERTU.	Centre d'études sur les réseaux, l'urbanisme et les constructions publiques.
CETE.	Centre d'études techniques de l'équipement.
CIL.	Comité interprofessionnel du logement.
CNAF.	Caisse nationale des allocations familiales.
CNIL.	Commission nationale informatique et liberté.
CREHA.	Centre régional d'études pour l'habitat de l'ouest.
DAEI.	Direction des affaires économiques et internationales. (SES. Service d'études statistiques.)
DDASS.	Direction départementale des affaires sanitaires et sociales.
DDE.	Direction départementale de l'équipement.
DGI.	Direction générale des impôts.
DGUHC.	Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction.
DIV.	Délégation interministérielle à la ville.
DRE.	Direction régionale de l'équipement.
DREIF.	DRE Ile de France.
ENL.	Enquête nationale sur le logement.
EPCI.	Etablissement public de coopération intercommunale.
EPLS.	Enquête sur le parc locatif social.
ETP.	Equivalent temps plein.
FSL.	Fonds de solidarité pour le logement.
IAURIF.	Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France.
LOLF.	Loi organique relative aux lois de finances.
Loi ENL.	Loi relative à l'effort national pour le logement.
MIILOS.	Mission interministérielle d'inspection du logement social.
ODELOS.	Observatoire de la demande locative sociale.
OPAC.	Office public d'aménagement, et de construction. Office de HLM, établissement public industriel et commercial.
OPHLM.	Office public de HLM, établissement public administratif.
OPS.	Enquête sur l'occupation du parc social.
PAP.	Projet annuel de performance
PLA.	Prêt locatif aidé.
PLAI.	Prêt locatif aidé d'insertion.
PLH.	Plan local pour l'habitat.
PLUS.	Prêt locatif à usage social.
PDALPD.	Plan départemental pour le logement des personnes défavorisées.
RIL.	Répertoire d'immeubles localisés.
SQL.	Structured query language.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....1

I - UN CONSTAT PARADOXAL : LES DEMANDEURS ONT BIEN UN NUMÉRO UNIQUE MAIS CELUI-CI N'EST PAS NÉCESSAIREMENT LIÉ AU DÉPÔT D'UN DOSSIER DE DEMANDE.....5

1.1 - L'ÉCONOMIE DU DISPOSITIF NUMÉRO UNIQUE.....5

- 1.1.1 *Le dispositif prévu par la loi.....5*
 - Le principe du numéro unique départemental.....5
 - Les conditions de délivrance du numéro unique5
 - Les conditions de conservation du numéro unique6
 - Le principe du délai anormalement long.....6
 - Les acteurs du système d'attribution des logements sociaux7
- 1.1.2 *L'application informatique du numéro unique8*
 - L'application nationale et les bases de données départementales.....8
 - Le recours à l'application nationale n'est pas obligatoire9
 - Les différents types d'utilisateurs et les fonctionnalités9

1.2 - LE N° UNIQUE GARANTIT AU DEMANDEUR UNE DATE CERTAINE DE SA PREMIÈRE DEMANDE DE LOGEMENT SOCIAL..... 11

- 1.2.1 *La délivrance d'un n° unique avant l'attribution d'un logement social est bien la norme.....12*
 - Tous les demandeurs qui se voient attribuer un logement sont effectivement dotés d'un numéro unique, à de rares exceptions12
 - D'un point de vue technique, le système fonctionne bien.....12
- 1.2.2 *L'attribution d'un numéro unique permet de dater de manière certaine la première demande13*

1.3 - MAIS CE NUMÉRO D'ENREGISTREMENT NE GARANTIT PAS UNE ÉGALITÉ D'ACCÈS AU LOGEMENT13

- 1.3.1 *La délivrance d'un numéro unique n'entraîne pas systématiquement la constitution d'un vrai dossier de demande.....13*
 - L'application nationale du n° unique ne permet pas d'instruire les demandes de logement.....14
 - Il existe des demandeurs dotés d'un numéro unique, mais sans réelle demande de logement.....14
 - La plupart du temps, néanmoins, les demandeurs ont déposé au moins un dossier de demande.....15
- 1.3.2 *Les bases de données départementales du numéro unique manquent de fiabilité16*
 - Le grand nombre de doublons.....16
 - Des pratiques hétérogènes de renouvellement16
 - Des lacunes en matière de radiation des demandes18

1.4 - L'OBSERVATION ET LE SUIVI LIÉS À LA NOTION DE DÉLAI ANORMALEMENT LONG N'ONT EN GÉNÉRAL PAS ÉTÉ MIS EN PLACE18

- 1.4.1 *Les demandes en délai anormalement long ne sont pas observées par les services de l'Etat.....18*
 - Les délais anormalement longs ont été fixés, mais souvent indépendamment de la situation immobilière locale18
 - L'application du numéro unique ne permet pas un premier examen des demandes en délai anormalement long.....19
 - L'examen des motivations des demandes hors délai n'est en général pas fait.....20
- 1.4.2 *Les commissions de médiation n'ont en général pas été effectivement installées.....21*

II - LE SYSTÈME ACTUEL EST TRONQUÉ ET NE PEUT ABOUTIR À UNE MEILLEURE TRANSPARENCE DES ATTRIBUTIONS23

2.1 - EN L'ABSENCE DE MAÎTRISE D'OUVRAGE SUIVIE DU DISPOSITIF, L'APPLICATION DU N° UNIQUE NE PERMET PAS DE MIEUX CERNER LA DEMANDE.....23

2.1.1	<i>Le système d'information est mal entretenu, faute de stratégie.....</i>	23
	L'application n'a pas suffisamment évolué depuis sa mise en place.....	23
	Les co-gestionnaires n'ont pas reçu de directives pour veiller à la fiabilité de la base de données	24
	L'insuffisance de maîtrise d'ouvrage centrale a contribué au manque de fiabilité des données.....	24
2.1.2	<i>La demande exprimée n'est donc pas connue.....</i>	25
	La connaissance de la demande au niveau départemental est sujette à caution.....	25
	Pour parfaire la connaissance de la demande locale, de nombreux observatoires ont été créés.....	26
	La difficulté à connaître la demande est plus grande encore en région parisienne.....	27
2.1.3	<i>L'attente des demandeurs n'est pas mesurée.....</i>	29
	Le délai d'attribution d'un logement n'est pas connu	29
	Les délais anormalement longs ne correspondent pas toujours à la réalité.....	29
<u>2.2 LE DISPOSITIF DU N° UNIQUE N'AMÉLIORE PAS LE SUIVI DES DEMANDEURS LES PLUS DÉMUNIS.....</u>		30
2.2.1	<i>L'application nationale du n° unique ne facilite pas le suivi des demandes des plus défavorisés</i>	30
	La connaissance de la demande des plus démunis n'est pas améliorée par l'application.....	30
	Le dispositif du n° unique ne facilite pas la gestion du contingent préfectoral.....	31
2.2.2	<i>Le partenariat avec les services sociaux et l'accompagnement social restent primordiaux.....</i>	32
	Le nécessaire renouvellement du numéro unique tend à écarter les plus fragiles.....	32
	32
	La notion de délai anormalement long n'est pas adaptée à une demande urgente qui émane d'un public précaire ..	32
	La réponse à la demande de certains publics nécessite un véritable accompagnement social.....	33
<u>2.3 - LE SYSTÈME D'ATTRIBUTION SUPPOSE UN LARGE PARTENARIAT, SOUS LE REGARD DE L'ÉTAT.....</u>		33
2.3.1	<i>Les organismes collecteurs du 1% logement ne peuvent rester à l'écart du dispositif d'enregistrement</i>	33
2.3.2	<i>Le rôle croissant des collectivités territoriales est à prendre en compte.....</i>	34
	Le rôle des communes et des intercommunalités n'est pas convenablement pris en compte dans le dispositif actuel	34
	Les conseils généraux sont souvent insuffisamment intégrés à la gestion du dispositif.....	34
2.3.3	<i>Le nécessaire partenariat avec les collectivités territoriales implique un positionnement nouveau des services de l'Etat.....</i>	35
	L'Etat déconcentré doit être regroupé afin de mieux assurer son rôle d'animation et d'arbitrage.....	35
	La politique de l'Etat doit être assise sur des données nationales objectives.....	36
<u>III - VERS UN SYSTEME DE GESTION PARTENARIAL ET TRANSPARENT DE LA DEMANDE.....</u>		39
<u>3.1 - METTRE LE DEMANDEUR AU CENTRE D'UN DISPOSITIF PLUS TRANSPARENT D'ATTRIBUTION DES LOGEMENTS SOCIAUX</u>		39
3.1.1	<i>Le système d'attribution des logements sociaux doit être au service du demandeur et relié à d'autres composantes de la politique du logement</i>	39
	Mettre le demandeur de logement au centre du dispositif de gestion de la demande.....	39
	Mieux orienter l'aide à la construction en améliorant la connaissance de la demande exprimée.....	39
	Rétablir la confiance dans le système d'attribution des logements sociaux par plus de transparence	40
3.1.2	<i>Seul un système partagé de gestion de la demande permet de répondre aux enjeux actuels de la politique de logement social</i>	41
	Mettre en œuvre réellement une politique de mixité sociale.....	41
	Evaluer les efforts en faveur des plus démunis.....	42
	Garantir une égalité de traitement des demandeurs qui ont le plus besoin d'un logement social.....	42
	Alléger les tâches de gestion et d'observation de la demande	44
<u>3.2 - FAIRE CONVERGER LES PRATIQUES À COURT TERME AFIN DE PRÉPARER LA MISE EN PLACE DE SYSTÈMES PARTAGÉS DE LA DEMANDE.....</u>		45
3.2.1	<i>Créer une structure de pilotage transversale et interministérielle pour guider l'action de l'Etat.....</i>	45
	Le dispositif doit être piloté au plan interministériel.....	45
	...afin de mobiliser utilement les préfets et les DDE, en les dégageant de tâches de gestion au profit de fonctions plus stratégiques.....	46
3.2.2	<i>Améliorer à court terme le dispositif de demande de logement, au service des demandeurs.....</i>	47
	Clarifier les conditions nécessaires à la délivrance d'un n° unique et à son renouvellement.....	47

Créer un formulaire de demande de logement social unifié.....	48
Améliorer les bases de données départementales de l' application du n° unique.....	49
<i>3.2.3 Améliorer le rendement du système statistique et d'enquêtes et établir des liens avec la base des données du numéro unique.....</i>	<i>50</i>
Rationaliser les statistiques en matière de logement social	50
Entourer de précautions l'indicateur LOLF sur l'attente des demandeurs	51
<i>3.2.4 Renforcer le travail partenarial sous l'égide de l'Etat.....</i>	<i>52</i>
Affirmer la présence de l'Etat en matière d'égalité devant le logement social.....	53
Utiliser les dispositifs partenariaux pour harmoniser les pratiques locales.....	53
Faire le lien entre gestion de la demande et accompagnement social	54
<u>3.3 - METTRE EN PLACE DES SYSTÈMES TERRITORIALISÉS DE GESTION DE LA DEMANDE</u>	<u>55</u>
<i>3.3.1 Créer des systèmes d'information départementaux répondant à des exigences nationales.....</i>	<i>55</i>
Des fichiers partagés mis en place au niveau départemental	55
... répondant à des exigences nationales.....	56
<i>3.3.2 Poser au plan national l'objectif de gestion partagée de la demande et fixer un calendrier pour y parvenir.....</i>	<i>57</i>
Donner le temps à la réforme tout en affichant un calendrier volontariste.....	57
Poser le principe de l'intégration des réservataires et des collectivités dans le système.....	58
Confirmer l'objectif de lutte contre les discriminations par un examen partenarial des demandes en délai d'attente long, sous le contrôle de l'Etat.....	58
<i>3.3.3 Investir dans la méthode pour inciter à une mise en place rapide de systèmes d'information partagés</i>	<i>59</i>
Créer une véritable assistance à maîtrise d'ouvrage centrale s'appuyant sur des équipes projet départementales.....	59
Mobiliser les crédits pour une opération source d'économies à terme.....	60
<u>CONCLUSION.....</u>	<u>61</u>

INTRODUCTION

La mission faisant l'objet du présent rapport porte sur l'évaluation de la mise en œuvre du dispositif « numéro unique d'enregistrement départemental » des demandes de logement social et sur la pertinence de la mise en place d'un véritable système de gestion de la demande (annexe 1).

L'équipe qui a travaillé à cette évaluation était composée de Marianne BONDAZ et Hélène de COUSTIN, inspectrices de l'administration et de Marc PRÉVOT, inspecteur général de l'équipement.

Le dispositif « n° unique » a été créé par la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions. Il avait pour but de garantir les droits des candidats à un logement social en créant un système d'enregistrement de leur demande dans un cadre départemental. Trois avantages étaient escomptés de ce texte : garantie pour la famille demanderesse d'être bien enregistrée, détermination officielle d'une date de départ de l'attente d'un logement social, assurance de voir son dossier traité en priorité si l'attente devenait anormalement longue.

Pour répondre de manière complète à la commande, l'équipe a commencé par reconstituer le cadre dans lequel le numéro unique a été institué.

La loi de 1998 ne s'est pas limitée à créer le numéro unique. Elle réforme, en premier lieu, les plans départementaux d'aide au logement des personnes défavorisées (PDALPD) et crée un comité responsable de ce plan. Elle incite à la mise en place de mesures d'accompagnement social. Elle redéfinit, en second lieu, les modalités de fonctionnement des fonds de solidarité pour le logement (FSL). Dans son article 56, elle reprend en outre toutes les règles d'attribution des logements sociaux. Elle crée également les accords collectifs départementaux (ACD) entre préfet et bailleurs sociaux et pose le principe des « *délais d'attente manifestation anormaux au regard des circonstances locales* ».

Enfin, l'article L441-2-5 du code de la construction et de l'habitation (CCH) prévoit que le règlement départemental d'attribution et l'accord collectif fixent les conditions d'information de l'Etat et des communes.

Cet article est précis au sens où il indique que le règlement départemental d'attribution doit définir les modalités de l'information du préfet et des collectivités territoriales au titre des logements qui leur sont réservés. La loi impose un compte rendu annuel des bailleurs sociaux sur les résultats atteints au regard de l'accord collectif, selon des modalités prévues dans celui-ci, comprenant des statistiques sur les demandes de logements sociaux, l'offre sociale, les logements vacants et les attributions. L'ensemble de ces informations est communiqué au préfet et, pour ce qui les concerne, aux maires et aux conférences intercommunales.

Mais la loi est imprécise au sens où les modalités d'information sont laissées à la libre négociation locale entre préfet et bailleurs, ce qui ne garantit pas une homogénéité des données recueillies pour une agrégation nationale. Rien n'est dit non plus sur la compatibilité de ces informations et de celles issues des nombreuses enquêtes sur les logements sociaux et leur occupation menées par les administrations centrales.

Dans ce cadre, plusieurs constats s'imposent. Le premier porte sur l'étroite imbrication entre le numéro unique et la politique d'attribution des logements sociaux, sur la coordination nécessaire entre collectivités territoriales, préfets, bailleurs sociaux et sur l'implication du fonds de solidarité logement. Dans sa conférence de presse du 8 novembre 2000, le secrétaire d'Etat au logement, Louis BESSON, à l'occasion de la sortie du décret et de l'arrêté d'application de la loi, affirmait : « *nous espérons créer...les conditions d'une égalité d'accès de nos concitoyens à un service d'intérêt général financé par la collectivité, le logement social.* ». Il indiquait également que le dispositif du n° unique « *complète les FSL, le renforcement des PDALPD...* ». La mission a donc été amenée à faire le lien entre le numéro unique et ces différents aspects de la politique d'attribution.

Le deuxième constat porte sur l'affirmation d'un principe d'information des pouvoirs publics en matière de logement social, même si la loi et ses textes d'application ne définissent pas le contenu précis de cette information. Le texte de la même conférence de presse affirmait : « *Ce dispositif permettra en outre de mieux connaître les besoins de logements sociaux par zone géographique. Cette connaissance précise de l'état des demandes entraînera une plus grande transparence dans les processus d'attribution.* »

Troisième constat : le secrétaire d'Etat souhaitait des initiatives « *pour améliorer l'accès au logement et éviter aux demandeurs de multiples démarches administratives.* ». Dans ce rapport, la mission s'est efforcée de raisonner dans ces termes.

Le contexte de cette mission est aussi celui de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) qui impose de définir pour chaque programme budgétaire ministériel des objectifs et des indicateurs de résultat. Le ministère chargé du logement a choisi un indicateur en relation avec la file d'attente de logements sociaux. Le calcul de celui-ci doit naturellement être fondé sur des statistiques de la demande fiables. L'enjeu est considérable pour l'Etat puisqu'il s'agit de mesurer l'efficacité de la politique du logement, d'en rendre compte au Parlement et de lui demander les moyens budgétaires permettant d'établir une programmation des aides à la pierre correspondant mieux aux besoins. La connaissance précise de la demande devient donc un impératif.

Enfin, plusieurs éléments de contexte doivent être cités. D'une part, la hausse des loyers et des prix des logements accroît la file d'attente de logements sociaux et rend d'autant plus importante la connaissance de la demande réelle et de son évolution. D'autre part, le fonds de solidarité logement a été décentralisé au conseil général et des mécanismes de délégation du contingent préfectoral et des aides à la pierre ont été créés. Dans ce cadre, la diminution des effectifs dans les services déconcentrés de l'Etat exige un effort de regroupement des forces et de repositionnement de l'Etat. Enfin, la loi relative à l'effort national pour le logement (loi ENL) devrait modifier les règles du jeu en matière d'attributions, en particulier avec la disparition des règlements départementaux d'attribution et des conférences du logement social et leur remplacement par de nouveaux dispositifs comme les plans départementaux de l'habitat et les accords collectifs intercommunaux.

La méthode suivie par l'équipe a été, après avoir précisé les contours de la mission avec la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC), d'organiser un certain nombre de visites de terrain comprenant généralement des entretiens avec le préfet et ses services, la direction départementale de l'équipement, des bailleurs sociaux, des élus et leurs services, des intercommunalités, la DDASS et des associations compétentes en matière d'insertion ou de logement³. Ces visites ont été complétées par des contacts les organisations représentatives du logement social, divers services centraux et le centre d'études techniques de l'équipement de Bordeaux, gestionnaire de l'application informatique nationale⁴.

Après avoir expliqué l'économie du dispositif du n° unique et constaté que l'absence du lien entre n° unique et dossier de demande nuit à son efficacité (I), le présent rapport analyse les raisons qui font que le système actuel ne peut répondre aux objectifs de transparence des attributions et de suivi de la demande des plus défavorisés (II). Ces constats amènent naturellement à préconiser la mise en place de systèmes départementaux partagés de gestion de la demande, seuls à même de répondre aux enjeux de la politique de logement (III).

³ Les départements visités ont été la Gironde, les Hauts-de-Seine, l'Hérault, la Loire, la Loire-Atlantique, la Marne, le Rhône, Paris, le Pas-de-Calais, la Seine-Saint-Denis (Cf. fiches synthétiques en annexe 3). Par ailleurs la mission s'est rendue à Mantes-la-Jolie dans les Yvelines.

⁴ Cf. liste des personnes rencontrées en annexe 2.

I - UN CONSTAT PARADOXAL : LES DEMANDEURS ONT BIEN UN NUMÉRO UNIQUE MAIS CELUI-CI N'EST PAS NÉCESSAIREMENT LIÉ AU DÉPÔT D'UN DOSSIER DE DEMANDE

1.1 - L'économie du dispositif numéro unique

1.1.1 Le dispositif prévu par la loi

Le principe du numéro unique départemental

L'article L. 441-2-1 du CCH, issu de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, a **créé une obligation de procéder à un enregistrement départemental pour toute demande de logement social**. Cet enregistrement garantit au demandeur que la date de sa demande est effectivement prise en compte, et que, en cas d'attente anormalement longue, il bénéficiera d'un examen prioritaire. Ainsi, le numéro d'enregistrement comporte le mois et l'année de l'enregistrement de la première demande⁵.

Aucune attribution de logement ne peut être décidée, ni aucune candidature examinée par une commission d'attribution sans que les demandes soient pourvues d'un numéro d'enregistrement départemental.

Un même demandeur pouvant déposer plusieurs demandes, il a été convenu que le numéro attribué à sa première demande serait conservé pour chaque autre demande : c'est pourquoi on parle de numéro unique.

Il existe cependant une confusion entre **demandes et demandeurs** : encore aujourd'hui, nombre de personnes rencontrées par la mission parlent indifféremment de **demandes ou de demandeurs** (la confusion existe d'ailleurs dans l'article L 441-2-1 du CCH). Si le demandeur est identifié par son numéro unique, il peut faire autant de demandes qu'il l'entend⁶. Or, si l'on cherche à connaître le besoin de logements sociaux, il est absolument nécessaire de comptabiliser les demandeurs et non les demandes.

Les conditions de délivrance du numéro unique

Le décret n° 2000-1079 du 7 novembre 2000, l'arrêté de même date et la circulaire UHC/OC/23 n°2000-83 du 30 novembre 2000 relative au numéro départemental d'enregistrement des demandes de logements locatifs sociaux détaillent les conditions de délivrance du n° unique aux demandeurs, sur la base de la mise à disposition des acteurs d'un logiciel national de gestion du numéro unique.

La délivrance d'un numéro unique à un candidat au logement social est obligatoire à partir du moment où les données suivantes sont réunies (article R 441-1-1 CCH) :

⁵ Il comporte aussi l'identifiant du département et le code identifiant de l'organisme lieu d'enregistrement.

⁶ Le nombre de demandes par demandeur peut beaucoup varier suivant les caractéristiques locales, entre 1,04 en Ariège et 2 dans les Pyrénées-Atlantiques pour atteindre une moyenne nationale de 1,7. Les quatre départements où plus de 10% des demandeurs déposent plus de trois demandes sont les Bouches-du-Rhône, le Loiret, les Pyrénées-Atlantiques et le Bas-Rhin (cf. annexe 4). Source : fichier requête « nombre de demandes par demandeurs » fourni par le CETE de Bordeaux à la demande de la mission le 13/02/2006 – Base application du n° unique au 1/02/2006. Nombre de demandes depuis l'origine de la base.

- les nom, prénom, date de naissance et adresse du demandeur⁷ ;
- le nombre de personnes à loger ;
- la ou les communes ou secteurs géographiques de résidence souhaités dans le département ;
- l'indication, s'il y a lieu, du fait que le demandeur occupe déjà un logement locatif social.

Aucune condition de résidence préalable ne peut être opposée au demandeur.

Cet enregistrement ne préjuge de la recevabilité de la demande ni au regard du plafond de ressources, ni à celui de la régularité du séjour.

Une **attestation** comportant la date de dépôt de la demande doit être remise au demandeur par l'organisme, service ou collectivité, désigné comme lieu de l'enregistrement de celle-ci (bailleur social, collectivité locale, service de l'Etat)⁸.

Les conditions de conservation du numéro unique

Les demandes doivent faire d'objet d'un **renouvellement annuel** pour rester valides. Les lieux d'enregistrement sont ainsi tenus, un mois au moins avant la date d'expiration des demandes, de prévenir les demandeurs qu'ils doivent procéder à leur renouvellement, sous peine de caducité (par envoi d'un préavis). **Lors du renouvellement de n'importe quelle demande, la date de la première demande est conservée.**

La **radiation d'une demande** ne peut s'exercer sans que le demandeur en ait été averti un mois auparavant (art. L. 441-2-1) et uniquement pour un des motifs suivants :

- attribution d'un logement accepté par écrit par le demandeur ; toutes ses demandes seront alors radiées ;
- renonciation écrite du demandeur ;
- non renouvellement de la demande dans le délai de validité ;
- rejet de la demande par l'organisme compétent.

Le principe est donc que le demandeur conserve le même numéro jusqu'à ce qu'il voie une de ses demandes satisfaites ou qu'il les abandonne toutes, ou encore que toutes ses demandes soient explicitement rejetées.

Le principe du délai anormalement long

Le délai anormalement long est défini par l'article L 441-1-2 CCH qui prévoit la signature d'accords collectifs départementaux triennaux entre le préfet et les organismes bailleurs sociaux, engagements contractuels et quantifiés pour le relogement annuel des

⁷ Lorsque le demandeur est une association, la demande indique la raison sociale, la date de création et l'adresse de l'association. Par association, on entend les associations déclarées ayant pour objet de sous-louer ces logements, à titre temporaire, à des personnes en difficulté et d'exercer les actions nécessaires à leur réinsertion et les associations déclarées ayant pour objet de sous-louer ces logements à titre temporaire à des personnes isolées ou en ménage, âgées de moins de trente ans révolus, ainsi que les établissements publics définis par l'article 5 de la loi n° 55-425 du 16 avril 1955 réorganisant les services des oeuvres sociales en faveur des étudiants.

⁸ Elle comporte également des indications sur le lieu d'enregistrement, éventuellement la date du dernier renouvellement de la demande et les noms des bailleurs concernés par cette demande (ainsi que toutes les informations nécessaires sur la durée de validité de la demande, les conditions de son renouvellement et de sa radiation). Elle est difficilement lisible et les éléments informatifs sont souvent au verso (cf. annexe 5).

personnes visées par le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées. Cet accord détermine le délai d'attente manifestement anormal au regard des circonstances locales, au-delà duquel les demandes doivent faire l'objet d'un examen prioritaire, ainsi que les conditions de cet examen⁹. Il est possible de faire varier ce délai suivant les zones géographiques. A défaut d'accord, ce ou ces délais sont définis par arrêté du représentant de l'Etat dans le département.

Dans son introduction à la circulaire du 30 novembre 2000, le secrétaire d'Etat au logement a explicitement recommandé que ce délai ne soit pas supérieur à deux ans, délai au delà duquel le fait que les demandes ne soient pas examinées lui paraissait "inacceptable".

Les demandeurs dont les demandes n'ont pas reçu d'offre de logement dans le délai fixé dans les ACD **peuvent saisir la commission de médiation**, créée par l'article L 441-2-3, qui émet un avis qu'elle adresse au demandeur, aux bailleurs et aux collectivités locales concernées. Cette commission, créée dans chaque département auprès du préfet, est composée au plus de quatre représentants des organismes bailleurs, de deux représentants des associations de locataires et de deux représentants des associations agréées dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées. Lorsque la saisine provient d'un demandeur relevant du PDALPD, il saisit également le comité responsable du plan départemental. Sa demande peut également être examinée par l'instance de suivi de l'accord collectif et naturellement par les bailleurs eux-mêmes.

Le numéro unique est donc indissolublement lié aux PDALPD, aux accords collectifs départementaux et aux commissions de médiation.

Les acteurs du système d'attribution des logements sociaux

L'attribution des logements sociaux fait intervenir un nombre important d'acteurs : l'Etat, les collectivités locales, les organismes bailleurs et les organismes collecteurs du 1% logement. Ils sont unis par des procédures contractuelles croisées.

L'Etat encadre l'attribution de logements aux personnes les plus démunies par le biais du PDALPD, souvent signé avec les conseils généraux, par les ACD co-signés avec les bailleurs et par les règlements départementaux d'attribution qui s'imposent à l'ensemble des acteurs. Au-delà de ces instruments juridiques, l'Etat détient comme principal moyen d'intervention le contingent préfectoral, qui est un contingent de réservation de logements à la disposition du préfet pour loger les personnes prioritaires. Il peut représenter jusqu'à 30 % du parc de logements sociaux dans le département, 25 % étant dévolus au logement des personnes défavorisées, 5 % à celui des fonctionnaires.

Les communes peuvent détenir des contingents de réservation de logements sur le parc social situé sur leur territoire, notamment lorsqu'elles en garantissent les emprunts. Les élus sont par ailleurs membres du conseil d'administration des offices de l'habitat, offices

⁹ «Le tri des demandes par délai d'attente permet principalement de lister les demandes qui, ayant dépassé le délai anormalement long visé à l'article L 441-1-2, doivent bénéficier d'un examen prioritaire. Ces listes devront elles-mêmes être analysées par l'instance de suivi de l'accord collectif départemental ou des organes qui en sont issus, dans les conditions prévues par la circulaire UHC/OC/6 n°99-18 du 25 Mars 1999 (§ 5-4). Il appartient notamment à cette instance de distinguer entre les causes d'une attente anormale selon que cette attente relève d'une exigence très particulière de la demande quant au type ou à la localisation du logement, ou selon qu'elle relève des handicaps économiques et sociaux du demandeur, ou encore selon que le demandeur dispose déjà d'un logement social ou non ». Circulaire UHC/OC/23 n°2000-83 du 30 novembre 2000.

publics des habitations à loyer modéré (OPHLM) ou office public d'aménagement et de construction (OPAC) et des sociétés d'économie mixte. Lorsque la compétence habitat est aux mains des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), les communes gardent souvent le pouvoir de désignation de leurs administrés dans le cadre de leur contingent. Les communes et les EPCI peuvent bénéficier de la délégation du contingent préfectoral¹⁰.

Tous les acteurs qui détiennent un droit de tirage sur le parc social départemental, présent ou à venir, sont dénommés **réservataires**. Outre l'Etat et les collectivités, les organismes collecteurs du 1% logement sont des interlocuteurs importants¹¹. Ils bénéficient de réservations de logements au prorata du financement qu'ils apportent aux organismes bailleurs. Les collecteurs reçoivent directement les demandes en provenance des entreprises qui cotisent au titre du 1% logement, par le biais des comités d'entreprise ou des directions de ressources humaines.

Les bailleurs sociaux gèrent les demandes et les attributions de logements sociaux, au sein des commissions d'attribution. Selon l'importance des contingents réservés dans leurs parcs, les bailleurs détiennent un contingent propre plus ou moins important. Ce sont les seuls responsables de l'instruction des demandes de logement et de l'étude de leur recevabilité. Si les réservataires peuvent proposer un locataire (désignation), les bailleurs sont les seuls maîtres de l'attribution du logement.

1.1.2 L'application informatique du numéro unique

L'application nationale et les bases de données départementales

L'application informatique du n° unique a été réalisée en vue de mettre à disposition de l'ensemble des départements qui le souhaitent un système d'information qui leur permette de se conformer aux nouvelles obligations liées à la délivrance du numéro unique avant le 1^{er} juin 2001, date limite indiquée par les textes. Cette application nationale délivre un numéro unique à tout demandeur d'un logement social, accompagné d'une date certaine d'enregistrement¹². Ce système permet ainsi l'édition de l'attestation qui doit être donnée ou envoyée au demandeur. L'application permet ensuite de gérer le renouvellement des demandes et des demandeurs, ainsi que leur sortie du dispositif¹³.

C'est une application simple dans son utilisation mais qui repose sur une architecture technique complexe, neutre pour les utilisateurs. L'application a été prévue pour attribuer des numéros d'enregistrement à partir duquel un délai est décompté, elle ne comporte qu'un nombre restreint de données sur les demandeurs ou les demandes et n'a pas été conçue pour fournir des statistiques¹⁴. Toute demande statistique non prévue par le tableau de bord doit faire l'objet d'une requête en langage informatique complexe (SQL). De plus, tout traitement de masse est difficile et oblige à des conversions de fichiers, ce qui rend pénible la gestion

¹⁰ Loi n°2004-80 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

¹¹ Dans certaines sociétés anonymes HLM de la région parisienne, le taux de réservation des collecteurs peut atteindre 50% des logements.

¹² Obligations liées à la publication du décret n° 2000-1079 du 7 novembre 2000 et l'arrêté de la même date.

¹³ Pour la description technique de l'application, cf. annexe 6.

¹⁴ La mission a elle-même reculé devant l'exploitation de certains tableaux fournis à la suite de requêtes par le CETE de Bordeaux (Cf. annexe 6).

d'un nombre important de demandes, par exemple en Ile-de-France. Enfin, cette application a été développée selon une technologie ancienne, sa réécriture est maintenant nécessaire¹⁵.

La plupart des bailleurs rencontrés par la mission disposent d'interfaces entre leur système informatique de gestion locative et cette application, qui leur permet d'attribuer le numéro unique de façon transparente sans saisie supplémentaire (par exemple, Logement français, office départemental des Hauts-de-Seine, Habitations modernes et familiales - HMF, groupe Solendi, OPAC de Villeurbanne)¹⁶. D'autres, en revanche, utilisent cette application indépendamment de leur propre logiciel de gestion des demandes, ce qui les oblige à effectuer une double saisie (c'est parfois le cas des offices municipaux).

L'application est hébergée au CETE de Bordeaux où le centre serveur national délivre les numéros uniques par département (pour l'ensemble des départements, outre-mer compris, à l'exception de ceux qui ont choisi un autre système¹⁷). L'équipe du CETE de Bordeaux gère un centre serveur national et les bases départementales, en assure le support technique pour les utilisateurs et la disponibilité permanente¹⁸.

Le recours à l'application nationale n'est pas obligatoire

L'utilisation de ce système d'information n'est pas obligatoire : tout autre système répondant aux exigences de la loi peut être retenu, étant entendu que, quel qu'il soit, le système retenu s'impose nécessairement à tous les intervenants d'un même département, par arrêté préfectoral, en accord avec les bailleurs sociaux.

Par exemple, la ville de Paris (logiciel SIL, système d'information logement) et le département de la Loire-Atlantique (IMOHWEB), qui disposaient déjà de systèmes informatiques d'enregistrement départemental des demandeurs, ont préféré les conserver. D'autres départements ont progressivement fait le choix d'un système propre (les autres départements des Pays de la Loire, le Morbihan, la Corrèze, la Haute-Savoie,...).

Les systèmes existant à Paris et en Pays de la Loire ont la spécificité de permettre à la fois la délivrance du numéro unique et la gestion réelle des demandes de logement¹⁹. On parle alors de **système de gestion de la demande**.

Les différents types d'utilisateurs et les fonctionnalités

Chaque type d'utilisateur a le droit d'utiliser des fonctionnalités bien définies en fonction de son rôle au regard du dispositif du n° unique.

Les **lieux d'enregistrement** sont habilités à délivrer un numéro unique. Il s'agit des bailleurs et de leurs agences, des communes ayant délibéré en ce sens et des services de l'Etat

¹⁵ Coût estimé pour la simple réécriture à l'identique : 100 000 € ; selon le projet de loi de finances 2006, programme 135, la refonte de l'application est évaluée à 235 000 €

¹⁶ 95% des lieux d'enregistrement transmettent les données d'enregistrement au CETE de Bordeaux par procédure différée, seuls 5% d'entre eux utilisent l'application Internet, plus directe.

¹⁷ Loire-Atlantique, Maine-et-Loire, Mayenne, Sarthe, Vendée, Haute-Savoie, Corrèze et Paris. La Somme et le Morbihan étaient sur le point de passer à un système départemental, à la connaissance de la mission. Les autres départements, soit l'essentiel du territoire et toute la région parisienne hors Paris, relèvent de l'application nationale n° unique.

¹⁸ Le CETE de Bordeaux traite 10 000 demandes par jour. Le flux annuel des demandes est de deux millions alors que l'application n'avait été prévue que pour en traiter un million.

¹⁹ Les systèmes d'information sont décrits dans les fiches synthétiques 75 et 44.

désignés par le préfet. Dans les **lieux de dépôt**, les demandeurs peuvent retirer un formulaire de demande de logement et le déposer une fois rempli. Ces demandes doivent normalement être ensuite transmises à un lieu d'enregistrement pour la délivrance d'un n° unique.

Il n'y a pas coïncidence entre les deux notions, sauf pour les bailleurs qui sont toujours lieu d'enregistrement et de dépôt (sauf à Paris). Ainsi, des services de l'Etat ou des communes peuvent délivrer un n° unique sans recevoir de dossier de demande. Inversement, les communes sont rarement des lieux d'enregistrement du n° unique, sauf en région parisienne, alors qu'elles sont plus souvent des lieux de dépôt.

Lorsque les lieux d'enregistrement ne sont pas des organismes bailleurs, l'article L 441-2-1 stipule que l'attestation du numéro unique délivrée aux demandeurs devra indiquer le ou les organismes bailleurs auxquels sont transmis « les dossiers de demande de logement ». Une convention entre le lieu d'enregistrement (commune, EPCI, service de l'Etat) et les bailleurs doit être signée pour convenir des modalités de transmission des dossiers. **Tout lieu d'enregistrement devrait donc aussi être un lieu de dépôt d'un dossier de demande.**

Les **gestionnaires** : le système est co-géré dans chaque département par les bailleurs et par un service de l'Etat désigné par le préfet. Le couple DDE / associations de bailleurs est le plus répandu. Les gestionnaires entretiennent les tables de référence, peuvent consulter les demandes par critères par le biais de requêtes qui ne sont toujours connues de tous (par exemple, les demandes hors délai du département²⁰). Ils peuvent afficher des fiches par demandeur et sont en mesure d'archiver les données et de les apurer, c'est-à-dire de les supprimer physiquement.

Les différentes dénominations des demandes et demandeurs dans l'application nationale

Les dénominations des demandes et demandeurs sont différentes suivant qu'il s'agit de notions que l'on retrouve dans les tableaux de bord ou de celles dont se servent les utilisateurs directs de l'application. Ainsi, malgré l'existence d'un glossaire attaché à l'application, ces concepts restent difficiles à comprendre.

Sur les tableaux de bord²¹, les demandes et demandeurs sont classés comme suit :

Les demandes et demandeurs totaux, sont toutes les demandes et demandeurs enregistrés depuis le début de l'utilisation de l'application dans le département.

Les demandeurs et demandes en instance sont toutes les demandes et demandeurs susceptibles d'être traités, qui n'ont été ni archivés, ni radiés de la base. Les demandes en instance comprennent les **demandes valides** et les demandes obsolètes qui ne sont pourtant pas du même ordre.

Les demandes ou demandeurs obsolètes sont les demandes en instance de plus d'un an qui n'ont pas été renouvelées et les demandeurs en instance dont toutes les demandes sont obsolètes. Lorsque le renouvellement a été effectué par le demandeur, la demande est à nouveau classée comme valide après la saisie de la date de renouvellement. Si le demandeur n'effectue pas le renouvellement dans un délai de douze mois après la date initiale de demande, ou si le bailleur ne saisit pas dans l'application une date de préavis de renouvellement, la demande devient automatiquement obsolète au bout de 12 mois.

Les demandes et demandeurs hors délai sont ceux qui ont dépassé le délai anormalement long. Ce sont des demandeurs et demandes valides (non obsolètes), qui devraient faire l'objet d'un examen prioritaire.

²⁰ Les critères sont les suivants : zone de délai, type de demande (mutation ou externe), code de motif d'attente, nombre de personnes à loger, date de la demande, date de saisie, code de motif de sortie, date de sortie, date de renouvellement, code de la commune souhaitée, état de la demande (active, inactive, préavis en cours, archivée), zonage (lié au délai anormalement long), code de service du lieu de dépôt, demandes obsolètes.

²¹ Cf. exemple en annexe 7.

Les demandes et demandeurs en mutation correspondent aux demandeurs qui habitent déjà dans un logement social et ont déposé une nouvelle demande.

Les **demandes radiées** sont comptabilisées par motif de radiation : attribution, renonciation, non renouvellement, irrecevabilité ou erreur de saisie. La radiation suppose l'enregistrement d'un motif par un lieu d'enregistrement. Elle nécessite l'inscription d'un préavis de sortie sauf pour la renonciation et l'attribution ; la radiation intervient alors à l'échéance du préavis de sortie. Aucune modification ne peut plus intervenir sur une demande radiée qui devient inactive dans la base de données. Seuls les lieux d'enregistrement peuvent radier une demande ou un demandeur.

Les demandes et demandeurs attribués sont ceux qui ont effectivement été relogés. Leur radiation est immédiate dès la saisie par l'organisme qui enregistre l'attribution. Toutes les demandes encore en instance sont alors radiées automatiquement et simultanément.

Les demandeurs radiés pour renonciation ont volontairement renoncé à leur demande, par écrit.

Les demandes radiées pour non renouvellement correspondent aux demandes qui n'ont pas été renouvelées par les demandeurs à la suite de l'envoi du préavis par l'organisme bailleur ou le lieu d'enregistrement. La radiation de ces demandes est exécutée sur le serveur 60 jours après l'inscription d'une date de préavis de sortie par l'organisme.

Les demandes radiées pour irrecevabilité sont celles qui ont été jugés irrecevables par les organismes bailleurs à la suite de l'étude de leur dossier. La radiation est exécutée sur le serveur 60 jours après la date de préavis de sortie saisie par l'organisme.

Les demandes et demandeurs radiés pour erreur de saisie : cette catégorie a été ajoutée pour que les autres chiffres soient les plus fiables possible.

Les demandes et demandeurs archivés, non apurés sont les demandeurs pour lesquels toutes les demandes ont été radiées depuis plus de deux ans et peuvent de ce fait être apurés par les co-gestionnaires. Ils restent néanmoins comptabilisés dans la base au titre des demandes et demandeurs totaux et radiés. Seuls les gestionnaires peuvent archiver les demandeurs radiés. Cet archivage est un préalable à l'apurement.

Les **demandes actives** sont selon le vocabulaire de l'application nationale celles qui ne sont pas radiées ou archivées. Mais selon la plupart des interlocuteurs rencontrés ce sont les demandes qui ne sont ni obsolètes, ni radiées.

Les demandes et demandeurs apurés sont physiquement enlevés de la base départementale par les gestionnaires au bout de 2 ans de radiation, après un archivage. Ils font l'objet d'une sauvegarde sur support informatique. L'apurement a pour but d'alléger les bases départementales.

Malgré son apparente simplicité, l'utilisation optimale du système d'information réclame une gestion au plus près de chaque demande afin qu'elle soit correctement qualifiée et suivie : si les demandes non renouvelées deviennent automatiquement obsolètes dans le logiciel, la radiation n'est pas automatique et ces demandes restent donc en instance. L'apurement n'est également pas automatique et les demandes archivées mais non apurées restent comptabilisées comme demandes radiées.

La radiation des demandeurs doit être précédée, un mois auparavant, par un courrier au demandeur pour le prévenir. Cette opération étant fastidieuse, certains bailleurs préfèrent ne pas effectuer de radiation.

1.2 - Le n° unique garantit au demandeur une date certaine de sa première demande de logement social

L'application informatique du n° unique fonctionne techniquement de manière satisfaisante et remplit les deux premiers objectifs de la loi : elle permet de délivrer rapidement les numéros uniques et garantit effectivement la date de dépôt de la première demande qui constitue la date de départ du calcul du délai anormalement long.

1.2.1 La délivrance d'un n° unique avant l'attribution d'un logement social est bien la norme

Tous les demandeurs qui se voient attribuer un logement sont effectivement dotés d'un numéro unique, à de rares exceptions

Le partenariat entre les bailleurs et les services de l'Etat lors de la mise en oeuvre de l'application a permis de désigner effectivement des lieux d'enregistrement et les lieux de dépôt des demandes, en y adjoignant, lorsqu'elles ont délibéré dans ce sens, les communes. Hors région parisienne, les agences des bailleurs sont devenues les guichets « naturels » d'accueil des demandeurs et des lieux d'enregistrement du n° unique.

En région parisienne, les services logement des communes sont le plus souvent lieux d'enregistrement de l'essentiel des demandes de logement et attribuent le numéro unique, puisque le nombre de bailleurs dans chaque commune est trop important pour que chacun puisse y disposer d'une agence.

L'implication des communes comme lieux d'enregistrement est très contrastée : dans les départements visités par la mission, les extrêmes sont les communes des deux départements d'Ile-de-France, toutes lieux d'enregistrement à de rares exceptions, alors que dans le Rhône, seule la ville de Vaulx-en-Velin délivre le n° unique.

En outre, les demandes d'inscription peuvent s'effectuer parfois par téléphone (mairie de Nanterre) ou par Internet (Gironde), avec l'attribution d'un numéro unique sans aucune vérification.

D'un point de vue technique, le système fonctionne bien

Techniquement, l'envoi des demandes de numéro unique au CETE de Bordeaux et la réception de ceux-ci ne posent pas de problème. L'impression des attestations et leur envoi sont entrés dans les tâches habituelles des bailleurs et des communes, qui s'y prêtent la plupart avec bonne volonté, puisque l'application du n° unique est souvent reliée par interface à leur fichier de gestion de la demande. La mission n'a noté aucun problème de délai²² particulier dans les envois des attestations.

Toutefois, certains demandeurs ne sont jamais enregistrés dans l'application. Plusieurs bailleurs ont confié à la mission que les demandes de mutation à l'intérieur de leur parc, enregistrées dans leur logiciel de gestion de la demande, ne font pas l'objet d'une inscription au n° unique.

Par ailleurs, d'autres demandeurs ne sont inscrits sur le fichier qu'au moment de leur passage en commission d'attribution. Ainsi certaines **mairies n'envoient les demandes aux bailleurs que lorsqu'elles sont avisées d'une vacance qui correspond à la demande** ; les demandeurs concernés n'ont pas de numéro unique et ne peuvent prouver la date de leur première demande. Ces cas ont été signalés à la mission par la mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS).

Certains grands organismes **collecteurs du 1% logement ne font attribuer un numéro unique à leurs demandeurs qu'à la veille des commissions d'attribution.** En

²² Le délai maximal est d'un mois pour la délivrance du numéro unique au demandeur (art. L 441-2-1 CCH).

effet, les collecteurs ne sont pas devenus lieux d'enregistrement²³. De même, les fonctionnaires d'administration centrale ou de la préfecture de police qui bénéficient d'un relogement à Paris ne sont enregistrés qu'au dernier moment dans l'application parisienne.

Cependant, l'ensemble des attributions s'exerce dans le cadre légal, puisque les logements ne sont attribués que lorsque les demandeurs possèdent un numéro unique, délivré comme il le faut par l'application nationale du n° unique ou les dispositifs départementaux agréés.

1.2.2 L'attribution d'un numéro unique permet de dater de manière certaine la première demande

Aucun des interlocuteurs de la mission n'a souligné de problèmes techniques dans l'enregistrement de la date de première demande. L'ensemble des acteurs rencontrés juge que le n° unique permet effectivement d'attester de la date de première demande de logement social et considère que c'est là une véritable réussite du dispositif.

Les cas de réattribution irrégulière d'un n° unique entraînant la perte de la date de première demande semblent marginaux. Quelques cas, rares, de perte d'ancienneté de demandes ont été signalés à la mission sans qu'elle soit en mesure de déterminer s'il s'agissait d'une erreur humaine, d'une manipulation frauduleuse ou, plus vraisemblablement, d'un retard dans le renouvellement de la demande.

Le cas du changement de statut de la famille (divorce notamment) est plus compliqué à gérer pour les lieux d'enregistrement qui se voient contraints d'enregistrer une nouvelle demande au nom d'un des ex-conjoints qui peut perdre alors l'ancienneté de la demande. Les modifications de situation familiale peuvent donc donner lieu à une perte d'ancienneté.

Une autre hypothèse de « perte de numéro unique » peut être liée à la pratique de certaines communes qui enregistrent l'attribution d'un logement à un demandeur dès la commission d'attribution, au moment de la proposition de logement et non après l'entrée dans les lieux. Lorsqu'une attribution est enregistrée, le demandeur est radié de la base active avec toutes ses demandes, sans qu'il soit possible de recréer sa demande avec la date d'origine, si le demandeur refuse le logement proposé.

Cependant, ces dysfonctionnements restent marginaux et la date de premier dépôt de demande peut donc bien servir de base au calcul du délai anormalement long.

1.3 - Mais ce numéro d'enregistrement ne garantit pas une égalité d'accès au logement

1.3.1 La délivrance d'un numéro unique n'entraîne pas systématiquement la constitution d'un vrai dossier de demande

²³ Une table réservataire avait été pourtant prévue dans l'application du n° unique mais a été abandonnée. Ces demandeurs sont d'autant moins connus que certaines entreprises n'envoient aux collecteurs que la part prioritaire de leur demande, les autres demandes restant en attente dans l'entreprise, sans enregistrement au n° unique, sauf démarche individuelle des demandeurs. En revanche, en Pays de la Loire, les collecteurs 1% sont totalement intégrés au système de fichier partagé de la demande.

Il existe deux démarches qui peuvent être distinctes : l'enregistrement au n° unique réalisé par tous les lieux d'enregistrement sur la base des sept informations réglementaires et le dépôt d'un véritable dossier de demande de logement social susceptible d'être instruit par un bailleur. L'absence de lien obligatoire entre la délivrance du n° unique et le dépôt d'au moins un dossier de demande constitue la faiblesse intrinsèque du dispositif.

L'application nationale du n° unique ne permet pas d'instruire les demandes de logement

Pour les bailleurs comme pour les réservataires, l'enregistrement sur l'application du n° unique ne contient pas les éléments nécessaires à l'instruction de la demande. Il ne peut donc constituer une véritable demande de logement. L'ensemble des interlocuteurs de la mission a souligné cet écueil, qui ne semble pas avoir été correctement estimé lors de la mise en oeuvre de la loi, qui mentionne la notion de « dossier de demande de logement »²⁴.

Pour faire évoluer ces enregistrements en demandes réelles, il est nécessaire de connaître au moins deux éléments supplémentaires par rapport à ceux qui sont demandés pour l'enregistrement au n° unique : les ressources du demandeur et la typologie de la famille (âge et sexe des enfants, nombre d'adultes) ; les premières pour connaître la position du demandeur par rapport aux plafonds de ressources, la seconde pour proposer le logement le plus adapté aux besoins de la famille.

De ce fait, bailleurs, communes et services de l'Etat gèrent en parallèle à l'application du n° unique des logiciels de gestion de la demande avec des fichiers de « vraies demandes ». Ces logiciels sont très divers et ne contiennent pas les mêmes fonctionnalités suivant les différents métiers exercés : gestion locative pour les bailleurs, gestion simple de demandes pour les collectivités locales, gestion du contingent préfectoral pour les services de l'Etat²⁵.

Une courte étude des dossiers de demandes transmis par des bailleurs ou des collecteurs du 1% logement permet de lister les éléments²⁶ qui paraissent indispensables aux professionnels pour instruire les demandes : toutes les grandes catégories sont les mêmes, seuls les détails diffèrent. On est loin des sept données nécessaires à l'inscription au n° unique : la composition de la famille est détaillée pour fixer le nombre minimum de pièces nécessaires, les ressources du ménage sont précisées pour déterminer le type de logement conventionné accessible, les souhaits sont enregistrés afin d'éviter des propositions inutiles, le type de logement actuel est détaillé pour mesurer le degré d'urgence de la demande... Les pièces jointes demandées sont aussi diverses, quelques bailleurs se contentant de données déclaratives, d'autres demandant jusqu'à huit pièces différentes.

Il existe des demandeurs dotés d'un numéro unique, mais sans réelle demande de logement

Les demandeurs ne sont pas systématiquement informés du fait que leur enregistrement ne constitue pas une « vraie » demande²⁷.

²⁴ Art. L 441-2-1. – "(...) Lorsque le numéro départemental est communiqué par une personne morale autre qu'un bailleur, l'attestation délivrée au demandeur indique le ou les organismes bailleurs auxquels est transmis le dossier de demande de logement."

²⁵ En Ile-de-France, les préfetures ont en général recours au logiciel GIL (gestion interministérielle du logement).

²⁶ Cf. annexe 8 : données et pièces justificatives demandées lors de l'établissement d'un dossier de demande.

²⁷ Ainsi une collectivité locale a déclaré utiliser l'enregistrement au numéro unique comme moyen poli de détournement pour ne pas faire remplir un dossier de demande.

La présentation de l'attestation de délivrance d'un n° unique laisse à penser au demandeur que l'ensemble des organismes de logement social qui y sont inscrits se sont bien saisis de sa demande, comme cela était effectivement prévu par la loi. « ...*Lorsque le numéro départemental est communiqué par une personne morale autre qu'un bailleur, l'attestation délivrée au demandeur indique le ou les organismes bailleurs auxquels est transmis le dossier de demande de logement. Les modalités de transmission des dossiers de demande font l'objet d'une convention entre cette personne morale et les bailleurs concernés* » (art. L 441-2-1).

Or, la mission a pu constater tout d'abord que les communes et les bailleurs ont rarement signé des conventions prévoyant la prise en compte des dossiers de demande déposés en mairie par les bailleurs. Lorsque les communes délivrent le numéro unique, la totalité des bailleurs présents sur la commune sont souvent inscrits sur l'attestation remise au demandeur, comme si les demandes leur avaient effectivement été transmises pour instruction. Certes, il existe une possibilité technique pour les bailleurs de se saisir des inscriptions sur l'application du numéro unique²⁸, au moins pour les bailleurs inscrits en premier rang sur la liste. En fait, il est illusoire de penser que les organismes bailleurs le feront en l'absence d'un réel dossier de demande, alors que leurs propres fichiers regorgent déjà de demandes qu'ils ne peuvent satisfaire.

Il est donc indispensable à ce jour que le demandeur remplisse au moins une « vraie » demande pour que son enregistrement soit suivi d'effet, ce qui n'est pas systématiquement le cas : on retrouvera alors ces demandes sans dossier au sein des demandes hors délai, car elles n'auront pu être traitées par les bailleurs. Ainsi, 13 % des demandes en attente de délai anormalement long et comportant un motif²⁹ ont été identifiées comme des « demandes incomplètes ou sans dossier de demande ». Il est impossible d'évaluer sur l'ensemble des demandes hors délai non motivées le nombre de détenteurs d'un numéro unique sans réel dossier de demande.

La plupart du temps, néanmoins, les demandeurs ont déposé au moins un dossier de demande

Obtenir un numéro unique n'est que le début du « parcours du combattant » des demandeurs qui iront souvent s'inscrire d'abord auprès du service habitat de leur commune (en espérant être logés au titre du contingent de réservation communal), puis auprès de l'ensemble des bailleurs présents sur le territoire de celle-ci qui disposent d'un guichet d'accueil, voire auprès de leur entreprise. Lorsqu'il s'agit de personnes susceptibles de répondre aux critères du PDALPD, les bailleurs sociaux leur conseillent de s'inscrire aussi auprès des services de l'Etat (pour espérer être logés au titre du contingent de réservation préfectoral). Dans les grandes agglomérations, les demandeurs doivent donc remplir plusieurs dossiers de demande pour pouvoir couvrir au mieux l'offre potentielle³⁰. Il leur faudra ensuite renouveler l'ensemble de ces demandes chaque année pour conserver leur numéro unique.

En revanche, la ville de Paris et le département de Loire-Atlantique qui disposent d'un système de gestion de la demande font remplir un seul dossier de demande, qui permet la délivrance du numéro unique et une réelle instruction de la demande pour tous les bailleurs concernés.

²⁸ Cf. réponse à une question sur le forum question réponse du site www.numero-unique.org.

²⁹ 6% des demandes totales au niveau national sont des demandes hors délai dont l'attente a été motivée par les lieux d'enregistrement. Cette donnée, très partielle, est la seule qui permette une évaluation chiffrée des enregistrements sans dossier de demande. Source CETE de Bordeaux, extraction du 21 mars 2006.

³⁰ A Issy-les-Moulineaux, il y a ainsi 28 bailleurs.

1.3.2 Les bases de données départementales du numéro unique manquent de fiabilité

Le grand nombre de doublons

Les gestionnaires des bases départementales ont tous identifié des doublons³¹ de n° unique qui tiennent à des erreurs de saisie ou à une mauvaise utilisation du dispositif³². Ainsi, certains bailleurs ont cru pratique d'inscrire le nom de jeune fille en lieu et place du nom de femme mariée, ce qui génère un doublon si d'autres demandes sont déposées par le ménage. L'utilisation exclusive du nom de jeune fille par des conjoints de demandeurs procède d'une autre logique, celle de demandeurs qui croient à l'effet « loterie » : plus le nombre de numéros uniques qu'ils détiennent est grand, plus il pensent avoir de chances de voir leurs demandes aboutir³³.

L'identification des doublons dans l'application du n° unique

La clef d'identification d'un demandeur est constituée par les cinq premiers caractères significatifs du nom de naissance et du prénom en ignorant tout caractère non alphabétique, avec la date de naissance complète au format AAAA/MM/JJ. Elle n'est pas suffisante pour garantir l'identification des demandeurs déjà possesseurs d'un numéro unique lorsque des erreurs sont commises sur ces champs. Et elle ne permet pas non plus d'enregistrer par exemple deux personnes différentes dont la clef est identique (par exemple : DUPONT JEAN-PIERRE 01/01/1960 et DUPONT JEAN-PAUL 01/01/1960).

Les gestionnaires qui se sont intéressés au problème ont dû avoir recours au CETE de Bordeaux pour élaborer des requêtes pour identifier des doublons. Le CETE a d'ailleurs été saisi par la DGUHC pour évaluer et essayer de traiter ce problème.

A titre d'exemple, sur l'agglomération rémoise, la différence entre le nombre de demandes identifiées par le CETE de l'Est à partir de l'application du n° unique et le nombre de demandes validées par l'observatoire local du logement social est de l'ordre de 30 %.

La proportion de doublons dans les bases départementales est impossible à objectiver, puisqu'il faudrait pour cela mener une étude comme celle qui a été faite par le CETE de l'Est dans la Marne. Les fichiers obtenus par des requêtes en langage informatique complexe sur les bases découragent les co-gestionnaires de mener une telle étude³⁴. Les chiffres avancés par certains oscillent autour de 10 % mais peuvent rapidement être plus élevés lorsque la proportion de population d'origine étrangère est importante (problème d'orthographe des noms et dates de naissance incertaines) ou que des procédures par téléphone ou Internet sont ouvertes sans aucune vérification d'identité.

Cette surestimation du nombre de demandeurs est à compenser par l'absence d'enregistrement du stock des demandeurs traités par les organismes collecteurs du 1% logement, sans que l'on puisse en évaluer le nombre.

Des pratiques hétérogènes de renouvellement

³¹ L'appellation de « doublons » est en elle-même fautive, puisque ce sont de 2 à 5 numéros uniques qui peuvent être attribués au même ménage. L'enregistrement de doublons n'est pas réservé à l'application nationale du n° unique : en Seine-Saint-Denis, la préfecture qui enregistre toutes les demandes a identifié sur son système GIL entre 5 et 10 % de demandes en double.

³² On peut imaginer que plus le nombre de demandes par demandeur est élevé (là où les bailleurs sont les plus nombreux), plus le risque de telles erreurs augmente et plus le nombre de doublons est important.

³³ La DDE du Pas-de-Calais a identifié plusieurs cas de jeu sur les noms des demandeurs : noms composés, couples mariés ou pacsés, personnes vivant maritalement sous le même toit.

³⁴ Cf. exemple de résultat d'une requête en annexe 6.

Pour chaque demande enregistrée, les lieux d'enregistrement doivent envoyer, par écrit, un préavis de renouvellement au demandeur, entre 10 et 11 mois après la date initiale de dépôt ou de renouvellement. Selon les départements visités, les lieux d'enregistrement ont confié à la mission avoir des pratiques très différentes. Les services de l'Etat n'ont souvent pas les moyens humains de renouveler les demandes. Les communes, en général, ne le font pas, mais la vision de la mission est restreinte aux quelques collectivités rencontrées. Toutefois, l'accueil en mairie est parfois relié au dépôt d'un dossier à l'office municipal HLM, qui procède en général au renouvellement. Quant aux bailleurs, ils ne renouvellent systématiquement les demandes que lorsqu'ils ont un véritable dossier.

Si les fichiers sont interfacés, les préavis sont édités automatiquement par le fichier de gestion locative pour toutes les demandes et le renouvellement est pris en compte simultanément sur le fichier de gestion locative et le fichier numéro unique du bailleur.

La part des demandes effectivement renouvelées suite au préavis est faible sur l'ensemble des demandes en instance. Elle est surtout variable selon les départements. En effet, le taux de retour estimé des préavis de renouvellement s'échelonne entre 50 % en région parisienne et 15 % à Montpellier (source bailleurs).

Seul un fichier commun de la demande permet à chaque demandeur de ne déposer qu'une seule demande, connue de tous les bailleurs et donc de garantir un renouvellement de la demande, simultanément pour le compte de tous les bailleurs.

Dans le cas où le renouvellement n'est pas fait par les lieux d'enregistrement, la demande devient automatiquement obsolète 12 mois après qu'elle ait été émise. Si c'est une demande unique ou la dernière demande du demandeur, celui-ci peut perdre son numéro unique puisqu'il risque d'être radié 60 jours après cette obsolescence, aucune de ses demandes n'étant plus valide. En revanche, si le demandeur a encore une demande valide, seule la demande qui n'a pas été renouvelée devient obsolète.

Ainsi, de nombreuses demandes non renouvelées restent dans les demandes en instance des bases départementales, sans jamais être radiées³⁵, ce qui fait considérablement gonfler les demandes en instance.

La mission n'a pu évaluer le nombre de renouvellements non radiés que grâce au fichier qui lui a été transmis par la DGUHC. Celui-ci mesure le pourcentage des demandes obsolètes dans les demandes totales depuis le début de l'exploitation de l'application du n° unique. Ces chiffres montrent une forte disparité d'un département à l'autre (de 8 à 64 %).

Taux de demandes obsolètes par département au 30 septembre 2005

Dépts ayant les taux les plus élevés*	Demandeurs actifs au 01/01/2006	Taux de demandes obsolètes	Départements taux les plus bas	Demandeurs actifs au 01/01/2006	Taux de demandes obsolètes
Tarn-et-Garonne	6 770	64 %	Corse-du-Sud	3 744	8 %
Val-de-Marne	116 468	62 %	Allier	7 322	9 %
Aube	18 941	62 %	Aveyron	2 553	9 %

³⁵ Une analyse à partir des saisies pratiquées par les lieux d'enregistrement des départements 34, 51 et 92, qui porte sur les demandes totales, les demandes obsolètes et les radiations, permet de constater que certains bailleurs des Hauts-de-Seine ne radient jamais leurs demandes obsolètes. Il s'agit de 31 lieux d'enregistrement qui totalisent entre 5 et 10 000 demandes totales, dont 1 500 à 6 000 sont obsolètes. Dans les deux autres départements, la presque totalité des lieux d'enregistrement radient les demandes en cas de non renouvellement. (Source : données fournies par le CETE de Bordeaux par extraction sur la base au 1^{er} février 2006).

Aisne	25 547	59 %	Savoie	12 762	10 %
Indre-et-Loire	29 975	59 %	Loir-et-Cher	5 884	11 %
Charente-Maritime	18 996	57 %	Pas-de-Calais	48 156	12 %

* Hors outre-mer ; les départements d'outre-mer, la Réunion exceptée, sont ceux où les demandes sont le moins renouvelées.
Source : DGUHC pour les taux et CETE Bordeaux pour le nombre de demandeurs actifs au 01/01/2006

Ce tableau permet de confirmer l'existence de deux types de départements : ceux dans lesquels les lieux d'enregistrement gèrent convenablement leurs fichiers (taux de demandes obsolètes inférieur à 20 %) et ceux qui ne radient pas les demandes obsolètes (taux supérieur à 55 %). On remarquera que les fichiers départementaux semblent de meilleure qualité dans les départements où le nombre de demandeurs est le moins élevé, probablement comme le nombre de bailleurs.

Des lacunes en matière de radiation des demandes

L'omission de radiation des demandes obsolètes vient d'une discipline insuffisante des lieux d'enregistrement qui sont les seuls à pouvoir radier les demandes. Ils ont au moins trois origines différentes : lacune

- l'obligation de prévenir les demandeurs un mois avant qu'ils soient radiés conduit certains lieux d'enregistrement à ne jamais radier les demandeurs qui devraient l'être, quel qu'en soit le motif ;
- certains bailleurs n'enregistrent jamais les attributions effectuées, ce qui contribue à conserver tous les demandeurs qui ont été satisfaits dans les demandes en instance ;
- a priori les demandes sans réel dossier ne sont suivies par aucun lieu d'enregistrement.

La mission n'a pu évaluer le poids de cette utilisation dégradée du logiciel dans le comptage des demandes, puisqu'il peut fortement varier d'un département à l'autre, notamment en fonction de la vigilance des co-gestionnaires.

1.4 - L'observation et le suivi liés à la notion de délai anormalement long n'ont en général pas été mis en place

L'étude des demandes en délai anormalement long constitue un des objectifs majeurs de la loi contre les exclusions. Or, cette étude est loin d'avoir été systématiquement mise en place.

1.4.1 Les demandes en délai anormalement long ne sont pas observées par les service de l'Etat

Les délais anormalement longs ont été fixés, mais souvent indépendamment de la situation immobilière locale

Les délais anormalement longs ont effectivement été fixés dans les accords collectifs départementaux. Ils vont de 6 mois (Landes et Haute-Marne) à 10 ans pour les T5 et plus à Paris. Du fait des orientations données alors par le secrétaire d'Etat au logement, peu de département ont « osé » dépasser le délai maximum de 2 ans.

Aucun zonage des délais n'a été défini dans 55 départements, alors que la Meurthe-et-Moselle et la Savoie ont été divisées en dix zones. Dans les départements visités par la mission, l'Hérault et la Loire ont été scindés en deux zones et le Pas-de-Calais en sept³⁶. Paris a quant à lui déterminé des délais différents suivant la typologie des logements demandés, bien que cela ne soit pas prévu par les textes.

La possibilité de zonage offerte par la loi aurait pourtant permis de distinguer des zones de tension du marché immobilier, notamment dans les départements qui comprennent des territoires urbains et ruraux, comme, par exemple, la Gironde, l'Oise, la Seine-et-Marne.

Ces délais, décidés pour trois ans lors de la signature des accords collectifs départementaux n'évoluent pas avec le marché du logement qui, lui, s'est considérablement tendu ces deux dernières années. Ils ne correspondent donc souvent plus à la réalité locale.

L'application du numéro unique ne permet pas un premier examen des demandes en délai anormalement long

C'était pourtant un des objectifs majeurs du dispositif. « Le tri des demandes par délai d'attente permet principalement de lister les demandes qui, ayant dépassé le délai anormalement long visé à l'article L 441-1-2, doivent bénéficier d'un examen prioritaire. Ces listes devront elles-mêmes être analysées par l'instance de suivi de l'accord collectif départemental ou des organes qui en sont issus.»³⁷.

Les fichiers départementaux permettent de connaître le **nombre de demandeurs et de demandes hors délai** à partir des tableaux de bord : toutes les faiblesses soulignées ci-dessus conduisent à penser que ce nombre est probablement faux qu'il soit surestimé (présence de nombreux doublons) ou sous-estimé, si on ne comptabilise que les demandes valides (car en cas de non renouvellement de demandes ou de non inscription du renouvellement dans l'application, les demandes sont automatiquement qualifiées d'obsolètes).

Une fonctionnalité est prévue par batch ou par l'application interactive pour récupérer toutes les demandes et demandeurs hors délai. Mais une telle liste est difficilement accessible pour les départements importants depuis l'application interactive. Elle peut alors être fournie à la demande et par messagerie par le CETE de Bordeaux.

L'application numéro unique ne permet pas de disposer de toutes les autres informations utiles sur les demandeurs en délai anormalement long et notamment l'historique des propositions éventuellement faites, tous bailleurs confondus. L'application telle qu'elle existe aujourd'hui ne peut pas permettre un examen rapide des demandeurs en délai anormalement long, puisqu'elle ne comporte pas toutes les informations nécessaires à un tri par critère pertinent (demande sans proposition, famille nombreuse, mono-parentale...).

A défaut, l'étude des demandes hors délai implique donc de recourir à des traitements issus des fichiers des bailleurs, qui ne les fournissent que lorsque les instances partenariales (suivi du PDALPD ou ACD) privilégient l'étude des demandes hors délai.

³⁶ Sept selon le découpage par zone fourni par la DGUHC. Dans les faits, la DDE du Pas-de-Calais a confirmé à la mission que le délai était le même pour l'ensemble du département.

³⁷ Circulaire DGUHC/OC/23 n°2000-83 du 30 novembre 2000 relative au numéro départemental d'enregistrement des demandes de logements locatifs sociaux.

En revanche, en Loire-Atlantique, il est possible d'éditer cette liste directement à partir de requêtes paramétrées à l'avance, sans aucune manipulation supplémentaire. Cette liste peut être triée par critères afin de disposer de listes par profil de demandeurs.

L'examen des motivations des demandes hors délai n'est en général pas fait

De tous les départements visités, la Loire et le Rhône sont les seuls où un suivi régulier des demandes en délai anormalement long est effectué en commission de suivi de l'ACD.

En Loire-Atlantique, le premier critère de tri des demandes pour l'ACD est l'ancienneté de plus d'un an, mais de nombreux autres critères (financiers et sociaux) y sont associés. Toutefois, les demandeurs hors délai ne sont pas étudiés systématiquement en tant que tels.

L'attention aux demandes hors délai dépend aussi de la bonne volonté des bailleurs. Ainsi, dans le Rhône, le bailleur HMF a détaillé sa prise en compte des demandes en délai dépassé : toutes les demandes qui sont passées en délai anormalement long entre deux commissions d'attribution sont étudiées à la fin de ces commissions. Des solutions sont systématiquement recherchées pour ces demandes. Plusieurs bailleurs ont également insisté sur le fait que **le critère d'ancienneté des demandes** est redevenu un de leurs critères prioritaires d'instruction des dossiers, alors qu'il avait été souvent abandonné.

Il serait possible pour les gestionnaires de mesurer l'attention portée par les bailleurs aux demandes en délai dépassé, si l'ensemble des lieux d'enregistrement sur le territoire national utilisait la rubrique de l'application nationale du n° unique "motif des délais anormalement longs"³⁸. A la connaissance de la mission, cette motivation étant optionnelle, aucun gestionnaire ne fait pression sur les bailleurs pour qu'ils y procèdent et seulement 28 % des lieux d'enregistrement utilisent cette fonctionnalité³⁹.

L'étude des motivations, qui portent sur 6 % des demandes totales⁴⁰, apporte cependant des informations sur les pratiques implicites des bailleurs (lorsque l'attente est justifiée par la recherche d'une politique de peuplement équilibrée ou par le refus réitéré de propositions), ou des demandeurs (attente pour demande trop ciblée ou non réponse aux propositions).

En l'absence d'étude partenariale, notamment en commission ACD, la seule instance de recours pour les demandeurs hors délai reste alors la commission de médiation, saisie directement par les demandeurs dont l'une des demandes se trouve en délai dépassé.

³⁸ Une table de motivation des demandes hors délai existe et peut être modifiée par les gestionnaires selon les motifs choisis dans le département.

³⁹ Il est intéressant de noter que l'engagement des bailleurs dans cette motivation est très inégal : dans l'Yonne, l'Ille-et-Vilaine et l'Aveyron, plus de 75 % des lieux d'enregistrements s'y prêtent alors qu'en Charente-Maritime, Dordogne et Gironde, dans le Lot et en Martinique et Guyane, aucun d'entre eux ne le fait.

⁴⁰ Cf. annexe 9 : analyse reposant sur des données transmises par le CETE de Bordeaux sur l'ensemble des motivations de délais anormalement longs saisis par les lieux d'enregistrement depuis le début de l'application numéro unique. Dans nombre de départements, cette saisie n'a jamais été effectuée.

1.4.2 Les commissions de médiation n'ont en général pas été effectivement installées

Les commissions de médiation sont des instances partenariales qui étudient les dossiers de demande dont elles ont été saisies par les demandeurs hors délai avant d'émettre un avis qu'elles font parvenir aux demandeurs, aux bailleurs et collectivités locales concernées.

Ces commissions sont loin d'avoir été mises en place sur l'ensemble du territoire. Dans les sites visités par la mission, seuls le Rhône, la Loire et le Pas-de-Calais ont une commission de médiation qui fonctionne réellement comme elle le devrait. Dans l'Hérault, la commission de médiation existe, mais son action est réduite et son secrétariat est assuré par les bailleurs. En Gironde, la commission a été créée, mais n'a jamais été installée.

En région Ile-de-France, l'AORIF avait préparé la mise en place des commissions de médiation, en travaillant sur leur composition et leur règlement intérieur. Celles-ci n'ont jamais été mises en place dans les Hauts-de-Seine et en Seine-Saint-Denis et les services de l'Etat rencontrés hésitaient à le faire, compte tenu de l'ampleur de la tâche.

En Loire-Atlantique, où l'étude de ces demandes hors délai est rendue plus facile par l'existence d'un système performant de gestion de la demande permettant de disposer d'un historique des propositions, la commission de médiation n'a pas été mise en place et la préfecture semblait ignorer la possibilité de sortir facilement une liste des demandeurs hors délai avec leurs caractéristiques.

La commission de médiation du Rhône

Secrétariat : DDE du Rhône.

Nombre de saisines : 787 depuis sa création en 2001, 286 relogements dont plus de 50 % par le biais du contingent préfectoral. Délai d'étude des dossiers : 6 mois.

L'application numéro unique est utilisée par la DDE, gestionnaire, pour sortir la totalité des demandes hors délai des demandeurs ayant saisi la commission.

En l'absence d'un historique pour chaque demande sur l'application du n° unique (nombre et nature des propositions, réponses des demandeurs), le travail à fournir pour les services de l'Etat et les bailleurs est important. Le secrétariat saisit l'ensemble des bailleurs auprès desquels les demandes ont été déposées afin d'obtenir un historique et une explication pour les demandes qui les concernent. Tous ces éléments sont ensuite étudiés par le secrétariat de la commission qui présentera le dossier. Les demandes qui passent en commission font l'objet d'une ré-instruction préalable par les bailleurs.

Dans le cas où une solution n'a pu être trouvée en commission, la demande, lorsqu'elle paraît légitime est transmise à la cellule interface offre/demande qui s'efforce de trouver une solution. Le dialogue au sein de la commission renforce le partenariat entre les services de l'Etat, les bailleurs et le monde associatif.

Des échos recueillis par la mission, il ressort que peu de demandeurs ont utilisé ce moyen de recours. Parmi les réclamations reçues, beaucoup concerneraient des demandes de confort. Sauf maillage associatif solide, il n'est donc pas certain que ces commissions soient à l'heure actuelle saisies par ceux qui en ont le plus besoin.

Les associations déplorent cet état de fait, mais semblent assez fatalistes et soulignent aussi que les demandeurs ne sont pas informés de l'existence potentielle de cette commission (même si elle figure parfois en petites lettres dans l'attestation)⁴¹.

⁴¹ Dans le Pas-de-Calais, les partenaires n'ont jamais pu se mettre d'accord sur le financement d'une plaquette d'information à destination des demandeurs.

En toute hypothèse, le fait que les commissions de médiation doivent faire l'objet d'une saisine par des demandeurs qui n'en connaissent pas l'existence rend ce recours particulièrement aléatoire.

*

*

*

Maintenue avec compétence par le CETE de Bordeaux, l'application du n° unique est un outil qui donne toute satisfaction quant à son fonctionnement technique, permet l'attribution systématique d'un numéro unique et d'une date de première demande à l'ensemble des demandeurs de logements sociaux.

Toutefois, l'enregistrement au numéro unique ne peut suffire pour instruire une demande de logement social et ne contribue donc pas à une simplification de la recherche de logement pour les demandeurs.

Du fait de sa structure qui ne permet pas de faire évoluer facilement ses fonctionnalités, de la définition parfois ambiguë des données qu'elle contient, de l'inexistence d'une réelle administration de données au niveau national, l'application nationale n'est pas utilisée de façon satisfaisante par l'ensemble des acteurs qui y ont accès. Cette utilisation dégradée entraîne un manque de fiabilité des données qui y sont enregistrées.

Ce manque de fiabilité est particulièrement dommageable pour l'étude des demandes hors délai qui est rarement conduite, et pour laquelle l'application du n° unique n'est que de peu d'aide. En revanche, le fichier commun existant en Loire-Atlantique permet de disposer, outre d'un fichier de gestion des demandes réelles, d'un instrument sûr d'observation de la demande et d'une connaissance fine des demandes en délai dépassé.

II - LE SYSTÈME ACTUEL EST TRONQUÉ ET NE PEUT ABOUTIR À UNE MEILLEURE TRANSPARENCE DES ATTRIBUTIONS

2.1 - En l'absence de maîtrise d'ouvrage suivie du dispositif, l'application du n° unique ne permet pas de mieux cerner la demande

2.1.1 Le système d'information est mal entretenu, faute de stratégie

L'application n'a pas suffisamment évolué depuis sa mise en place

Conçue dans l'urgence, l'application a des défauts qui ont été mis en évidence par les utilisateurs, mais n'ont pas pu être pris en compte. **Le rôle du CETE de Bordeaux n'a jamais été de faire évoluer le dispositif de fond, mais de faire fonctionner au mieux l'application nationale.**

Faute d'avoir prévu l'existence d'un véritable administrateur de données ayant un pouvoir de direction et susceptible d'appuyer l'équipe technique du CETE, l'application est aujourd'hui similaire pour l'essentiel à ce qu'elle était il y a 5 ans.

Contrairement à ce qui existe pour les logiciels de gestion des fichiers de demande, aucun club utilisateur n'a été monté autour de cette application. Ainsi, les utilisateurs n'ont pu faire remonter leurs doléances qu'auprès des responsables du support technique du CETE de Bordeaux. Ils ont pourtant connu des problèmes liés, par exemple, à la terminologie utilisée dans l'application. L'existence d'un glossaire (voir annexe 8) n'a pas empêché que certains termes prêtent encore aujourd'hui à confusion. Ces difficultés d'interprétation ont pour conséquence une classification approximative des demandes dans les différentes catégories.

Par exemple, les notions de **mutation**, entendue comme tout mouvement au sein du parc de logement social, et de **demande externe** (au parc social) sont interprétées différemment par les bailleurs pour lesquels une mutation ne concerne que les demandes à l'intérieur de leur propre parc. Cette confusion a pour conséquence l'impossibilité de distinguer les demandes nouvelles des demandes de mutation, concept pourtant fondamental pour l'étude des demandes en délai dépassé, avec comme résultat une surestimation des demandes externes. Le bilan établi fin 2004 par la DDE du Pas-de-Calais estime à 11 % le nombre de demandeurs qui disposent à la fois d'une demande externe et d'une demande de mutation, ce qui montre que la notion n'a pas été bien utilisée par tous les lieux d'enregistrement. 18 % des demandes externes seraient en fait des demandes de mutation.

Les **demandes radiées pour « irrecevabilité »** créent également des difficultés aux bailleurs. Les autres motifs de radiation (attribution d'un logement, renonciation écrite à la demande, refus de la demande par le bailleur et obsolescence de la demande) sont en effet beaucoup plus précis. Cette catégorie sert en conséquence de « fourre tout » : il peut en effet s'agir de critères objectifs (non validité du titre de séjour, plafonds de ressources), mais aussi subjectifs (sortie de la demande après refus réitérés, situation particulière du demandeur, dettes locatives antérieures...).

Lors de sa rencontre avec les membres de l'équipe numéro unique, la mission a pu constater que l'ensemble des dysfonctionnements cités ci-dessus était connu au CETE de Bordeaux et que tout ce qui pouvait être maîtrisé sans modifier au fond l'application était pris en compte. L'équipe a d'ailleurs fait évoluer le fonctionnement de l'application et émis des propositions pour résoudre certains problèmes : une base bis a été mise en place pour des traitements statistiques, l'utilisation des numéros de sécurité sociale avait été proposée dès l'origine pour éviter les doublons, sans être retenue.

Les co-gestionnaires n'ont pas reçu de directives pour veiller à la fiabilité de la base de données

Des éléments apportés par l'AORIF⁴² sur la mise en place du dispositif en l'application en Ile-de-France montrent que la mobilisation avait été forte et constructive dès l'élaboration du projet, tant du côté des bailleurs que de celui des services de l'Etat, notamment des DDE souvent désignées comme service gestionnaire. Cependant, les équipes ont changé depuis 2001 et les personnes impliquées sur le sujet ont souvent été remplacées.

Les co-gestionnaires, ainsi que les collectivités locales, ont été peu à peu amenés à négliger un système qui ne leur apporte pas les informations dont ils auraient besoin pour gérer efficacement les demandes de logement et pour l'exploitation duquel ils n'ont reçu ni directives, ni formation⁴³, ni encouragements. Les associations locales de bailleurs sont restées parfois seules gestionnaires de l'application, sans réel enthousiasme.

A Lyon, par exemple, la DDE, pourtant élément moteur sur tous les sujets concernant le logement social, a admis avoir abandonné une mise à jour rigoureuse de la base départementale afin de se concentrer sur les observatoires locaux de la demande.

Dans la Loire et le Pas-de-Calais, en revanche, les DDE gestionnaires ont continué à jouer leur rôle et ont tenté de faire des bases départementales des outils fiables en suivant les conseils du CETE de Bordeaux. Dans les Hauts-de-Seine, le gestionnaire de la préfecture n'a pas été remplacé après son départ.

Aucune directive précise n'ayant été donnée aux co-gestionnaires, pour la gestion des bases départementales, ceux-ci s'en sont donc tenus à un rôle d'administrateur technique de proximité, à défaut d'administrer le système pour qu'il reste optimal.

Ainsi, lorsque les lieux d'enregistrement ne qualifient pas les demandes et les demandeurs suivant la nomenclature prévue et n'exercent pas une gestion précise de leurs fichiers, les gestionnaires ne les rappellent pas à l'ordre, voire ne procèdent pas à l'apurement de la base qui leur revient.

L'insuffisance de maîtrise d'ouvrage centrale a contribué au manque de fiabilité des données

A la DGUHC, si le pilotage du dispositif a été actif lors de la mise en place de l'application et de son déploiement, l'accompagnement a fait défaut sur le plus long terme. Dans la mesure où l'application nationale a continué à fonctionner de façon satisfaisante à la fois pour l'attribution des numéros uniques et pour l'inscription des dates de première demande, il n'y a pas eu de prise de conscience au niveau central du désintérêt des acteurs locaux.

Après la mise en place de l'application, le poste de la personne chargée du pilotage de l'application à la DGUHC est resté vacant pendant deux ans, entraînant une perte

⁴² L'association des organismes HLM de la région d'Ile-de-France (AORIF) en partenariat avec les préfectures et les DDE d'Ile-de-France avait effectivement préparé la mise en place de l'application (établissement de conventions-type, de règlements intérieurs et de composition-type des commissions de médiation), de crainte que les demandeurs fassent immédiatement appel aux commissions de médiation, puisque l'ancienneté de leurs demandes était reprise dans le système informatique.

L'AORIF s'est aussi mobilisée pour que les collectivités soient mieux prises en compte par l'application.

⁴³ Quelques DDE ont organisé à la mise en place de l'application des réunions d'explication, puis certains gestionnaires (DDE et bailleurs) ont eu accès à des formations, mais les lieux d'enregistrement n'ont pas bénéficié de formations directes. Il existe cependant une documentation importante en ligne sur le site www.numero-unique.org.

d'information et de suivi du système. Cette insuffisance de pilotage conduit aujourd'hui à un système d'information dont les données sont erronées et qui ne permet pas de connaître la demande réelle, ni localement, ni sur le territoire national. La reprise en main du suivi de l'application par l'administration centrale est très récente.

Plus important, ce manque de recul sur le fonctionnement de l'ensemble du dispositif a empêché une réflexion de fond sur les concepts qui sont à l'origine de la mise en place du dispositif, qui auraient dû être évalués pour pouvoir évoluer, ainsi que sur l'information des demandeurs, à l'évidence insuffisante.

2.1.2 La demande exprimée n'est donc pas connue

Louis BESSON, secrétaire d'Etat au logement, avait déclaré au cours de la conférence de presse donnée à l'occasion de la parution du décret et de l'arrêté relatifs au numéro unique que « *l'ensemble des enregistrements au n° unique devait apporter aux différents acteurs départementaux une connaissance et un suivi de la demande de logement social dans son ensemble et contribuer à l'émergence d'un observatoire de la demande* ».

Pour les raisons développées ci-dessus, la plupart des services de l'Etat rencontrés par la mission ont émis des doutes sur la fiabilité du nombre des demandes en instance dans leur tableau de bord.

La connaissance de la demande au niveau départemental est sujette à caution

Pour illustrer cette difficulté à approcher la demande « réelle » dans les départements visités, la mission a pris deux exemples.

Département de Seine-Saint-Denis

La DGUHC a transmis à la mission les chiffres suivants issus de l'application nationale :

86 000 demandes enregistrées sur 9 mois en 2005 ; soit 114 067 demandes extrapolées sur 12 mois ;
252 000 demandes depuis le début de la mise en place de l'enregistrement ;
131 962 demandes valides hors demandes obsolètes en septembre 2005.

Chiffres préfecture : 55 000 demandes en 2005 (hors demandes déposées auprès des bailleurs sociaux).

Chiffres IAURIF : 57 000 demandes en 2005

Chiffres CETE de Bordeaux :

56 664 nouveaux demandeurs en 2005 ;
182 080 demandeurs en instance au 1^{er} janvier 2006 dont 61 % ont au moins une demande obsolète.

Département du Rhône

La DGUHC a transmis à la mission les chiffres suivants issus de l'application nationale:

44 667 demandes enregistrées sur 9 mois en 2005 ; soit 59 556 demandes extrapolées sur 12 mois ;
153 588 demandes valides depuis le début de la mise en place de de l'enregistrement.

Chiffres ODELOS (01-07-2003/01-07-2004 - fichiers sources bailleurs) :

65 007 demandes (avec doubles comptes), 47 032 hors doubles comptes.

Fichier départemental n° unique : tableau de bord sur l'année 2005 donné par la DDE

65 908 demandes nouvelles ;
6 422 demandes obsolètes (non renouvelées) ;
11 851 demandes attribuées.

Chiffres CETE Bordeaux

38 712 nouveaux demandeurs en 2005
101 938 demandeurs en instance au 1^{er} janvier 2006, dont 61 % ont au moins une demande obsolète.

L'hétérogénéité de ces chiffres pour un même département parle d'elle-même. La base du n° unique ne peut constituer ni au plan national, ni au plan départemental un observatoire, même émergent. En outre, les demandes en instance comprennent les demandes obsolètes non radiées, qui peuvent constituer plus de 60 % du total des demandes⁴⁴. Cela empêche une lecture claire de la demande.

L'exploitation des informations contenues dans la base de données départementale, bien que possible pour les gestionnaires au moyen de requêtes, est souvent tombée en désuétude du fait du changement des équipes ou du manque de confiance dans une base de données insuffisamment administrée localement. Ainsi, certains gestionnaires ne connaissent pas les possibilités de requêtes et n'ont pas pris l'initiative de solliciter le CETE de Bordeaux. Le fait que les fichiers transmis ne puissent dépasser 20 000 inscriptions a en outre pu constituer un frein dans les départements importants.

L'exploitation de l'application du n° unique pour connaître la demande est cependant possible, comme c'est le cas dans le Pas-de-Calais où le bilan annuel des demandes de logement locatifs sociaux, élaboré par la DDE, est issu d'une étude des données provenant de l'application. Néanmoins, celle-ci ne peut porter que sur les données réglementaires.

Pour parfaire la connaissance de la demande locale, de nombreux observatoires ont été créés

Pour pallier la mauvaise connaissance de la demande, il existe dans la plupart des départements des observatoires de la demande qui disposent de données plus détaillées sur les demandeurs et les demandes, souvent en lien avec les fichiers de gestion de la demande des bailleurs et parfois des collectivités locales. Comme en Ile-de-France, où l'observatoire régional du logement social a été créé en juin 2000⁴⁵ et constitue un instrument de qualité, la mission a pu relever dans les sites visités des exemples divers de dispositifs d'analyse et de connaissance de la demande.

Dans la **Loire**, comme en **Gironde**, il existe des observatoires de la demande très sociale : il s'agit pour la Loire, de l'étude faite à partir d'un fichier spécifique par la DDASS qui recueille toutes les demandes des personnes susceptibles d'être éligibles à l'accord collectif départemental.

En **Gironde**, l'observatoire de la demande très sociale est géré par l'agence départementale d'information sur le logement (ADIL) de la Gironde, par convention entre l'Etat et le département, via les points relais logement. L'agence d'urbanisme A'Urba est en cours de réflexion pour monter un observatoire départemental de l'ensemble de la demande à partir des données des fichiers des bailleurs sociaux et de l'application du n° unique.

Dans le **Rhône**, plusieurs systèmes d'observatoires fonctionnent.

ODELOS (observatoire départemental de la demande en logement social), co-géré par un bureau d'étude et la DDE, permet de réunir l'ensemble des données sur la demande non satisfaite et renouvelée depuis moins d'un an de la plupart des bailleurs du département (95% du parc et le fichier des demandeurs de la préfecture au titre de l'ACD) au 1^{er} juillet de chaque année. Il en découle, après un aller retour avec les services logement des communes et des arrondissements à Lyon, un bilan photographique détaillé de la demande et des demandeurs, à l'année N-2.

⁴⁴ Voir annexe 11, tableau de bord DGUHC.

⁴⁵ L'Observatoire du Logement Social (OLS) en Ile-de-France associe cinq institutions : la direction régionale de l'équipement d'Ile-de-France (DREIF), l'AORIF, la direction régionale de la Caisse des Dépôts et Consignations, l'association régionale des sociétés d'économie mixte (ARSEM) et depuis 2001 l'institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Ile-de-France (IAURIF).

L'observatoire de l'habitat transitoire sous maîtrise d'ouvrage de la DDASS s'inscrit dans le PDALPD et permet un lien avec le logement social de droit commun.

D'autre part, **23 observatoires locaux**, gérés par les bureaux d'études choisis par la Communauté urbaine de Lyon (COURLY ou Grand Lyon) par appel d'offre, en partenariat avec les communes et l'Etat, permettent une étude extrêmement précise de la demande grâce à la mise en commun des fichiers des bailleurs, des maisons du Rhône (Conseil général), des associations, des mairies et du service interministériel d'accueil et de logement (SIAL). A partir de cette connaissance, des groupes opérationnels étudient de façon partenariale les demandes des personnes en difficulté (15 commissions). Toutes ces données sont consolidées pour la COURLY et la ville de Lyon.

Enfin, les **observatoires des flux** couvrent sept quartiers d'habitat social en ZUS et observent la vacance, la mobilité, les mouvements d'entrée et sortie sur les logements HLM. Ils sont gérés par des bureaux d'étude sous maîtrise d'ouvrage COURLY.

Les CETE peuvent être sollicités ponctuellement pour réaliser des études ciblées sur la demande de logement social. Ainsi le CETE Centre-Est a travaillé pour le compte de l'Hérault, tandis que le CETE de l'Est faisait une étude pour le compte de la Marne. La répartition des compétences entre les CETE n'est pas apparue clairement à la mission.

Sans que l'on puisse chiffrer le coût de ces dispositifs d'observation, qui tendent à se multiplier, il est probable qu'il soit in fine élevé⁴⁶ avec un faible rapport coût/efficacité face aux études menées par le CREHA Ouest, à partir des fichiers communs de la demande.

Le Centre Régional d'Etudes pour l'Habitat de l'Ouest

Cette association⁴⁷ a été mandatée par l'Union sociale pour l'Habitat des Pays de la Loire, pour créer dans les cinq départements de la région des fichiers de la demande locative sociale qui ont été réalisés avec l'aide du logiciel Imhoweb (société SIGMA Informatique). Ces fichiers intègrent l'ensemble des demandes enregistrées par département, toutes les attributions, ainsi que l'offre locative sociale disponible.

Ce système d'information permet à l'ensemble des utilisateurs, bailleurs, Etat et collectivités locales, de disposer à tout moment de nombreuses informations au niveau des départements, mais aussi de territoires fins (quartier, commune, conférence intercommunale du logement). Il peut s'agir soit de traitements rendus anonymes lorsqu'ils portent sur des données partagées, soit de traitements nominatifs lorsqu'ils ont pour origine les propres données des organismes ou collectivités.

Les informations suivantes sont disponibles : nombre, profil, origine et souhaits des demandeurs (hors double compte) ; nombre et profil des demandes satisfaites, nombre de propositions par attribution ; motifs de refus exprimés par les demandeurs ; ancienneté de la demande (demandeurs hors délai, avec leurs profils et les détails de leur demande) ; historique de chaque demandeur et de chacune des propositions qu'il a pu refuser.

La difficulté à connaître la demande est plus grande encore en région parisienne

La prééminence du rôle des collectivités locales en région parisienne et le nombre des demandes renforcent encore la difficulté à y connaître précisément la demande. Cette spécificité n'a pas été pleinement reconnue par la loi et donc dans le système informatique qui en a découlé. Ainsi, les collectivités locales d'Ile-de-France sont, pour la plupart, lieu de délivrance du numéro unique, mais ne sont pas gestionnaires directs des demandes de logement, à l'exception de celles qui ont un OPHLM sur leur territoire.

⁴⁶ Cf. annexe 12.

⁴⁷ Cette association a pour objet « l'étude et la mise en place des systèmes d'information et de communication relatifs à l'habitat et au logement social, ainsi que l'assistance technique et la formation qui y sont étroitement liées, dans le cadre de la gestion des fichiers départementaux de la demande sociale des Pays de la Loire ». Ses membres sont l'Union Sociale pour l'Habitat nationale et régionale, l'ensemble des organismes d'habitat social, et des organismes du 1% logement intervenant dans les cinq départements. Les membres du conseil d'administration sont issus d'organismes bailleurs ou d'associations de bailleurs.

Par ailleurs, les services de l'Etat ont conservé un système informatique de gestion de la demande, GIL (gestion interministérielle du logement), pour labelliser les demandeurs au titre du PDALPD. Ils se trouvent donc dans une position de gestionnaires directs d'un dispositif qu'ils devraient piloter et contrôler a posteriori, alors que leurs moyens en matière de logement social se sont considérablement amenuisés.

GIL est un logiciel de gestion des demandes de logement social utilisé par les préfetures de région parisienne, à l'exception des Hauts-de-Seine et de Paris. C'est la base de données avec laquelle les préfetures gèrent les accords collectifs départementaux et les attributions sur le contingent préfectoral. Cette application permet d'enregistrer les données d'état civil, les ressources d'activités, les conditions actuelles du logement, les motifs de la demande et la typologie du logement souhaité de l'ensemble des demandeurs enregistrés.

Les fonctionnalités de GIL autorisent des tris (imparfaits) des candidats pour les commissions d'attribution, l'édition de bons de visite et de courriers type (courriers de proposition), mais ne permettent pas le tri efficace des demandeurs en délai anormalement long. L'historique des demandeurs est inscrit dans le logiciel mais difficilement exploitable, car peu fiable.

Outre les problèmes liés au fait que cette application ne soit plus maintenue, suite au dépôt de bilan de la société informatique qui l'exploitait, les défauts de GIL, logiciel ancien, sont nombreux : complexité du système statistique, difficultés d'interface avec d'autres systèmes, notamment les logiciels des mairies, ce qui a interdit la récupération directe des enregistrements des demandes.

En général, les préavis de renouvellements des demandes ne sont pas effectués à partir de GIL puisque les collectivités doivent le faire directement. En effet, GIL n'est souvent que le miroir des demandes déjà enregistrées dans les mairies.

Ainsi, les services de la préfecture de Seine-Saint-Denis saisissent, à partir de transmissions des dossiers des mairies, reconnus par lecture optique, 55 000 demandes chaque année, qu'ils ne peuvent gérer de façon satisfaisante. Ces demandes ne comportent pas celles qui seraient déposées directement chez un bailleur ou un collecteur du 1% logement. Ce travail considérable est effectué pour l'attribution in fine d'un logement à environ 1 500 à 2 000 familles au titre du contingent préfectoral et de l'ordre de 550 au titre des accords collectifs.

En outre, une proportion non négligeable de demandeurs dépose des demandes sur plusieurs départements franciliens, ce qui fausse l'évaluation de la demande aux plans régional et national. Quelques 11 % de demandeurs se voient attribuer, tout à fait légalement, un numéro unique dans plusieurs départements. Ce chiffre est apparu finalement assez faible à la mission. Il semblerait que les demandeurs cherchent en effet à se rapprocher de leur famille ou de lieux connus par des personnes proches et circonscrivent assez strictement leur zone de recherche de logement.

La mission dispose de deux approches de cette donnée. Le CETE de Bordeaux a rapproché les fichiers franciliens issus de l'application numéro unique et a trouvé que 7 % des demandeurs déposent des demandes dans deux départements d'Ile-de-France, hors Paris sur un million de demandeurs non apurés.

L'IAURIF a fait un calcul plus complet à partir d'une étude des fichiers des communes et est arrivé à une proportion de 11% de «multi-demandeurs» sur 365 000 demandeurs valides, Paris y compris⁴⁸.

⁴⁸ La division démographie habitat, équipement et gestion locale de l'IAURIF a fait une double enquête, d'abord auprès des préfetures puis auprès de toutes les communes de petite couronne et un échantillon des principales communes dans chaque département, puis a confronté les chiffres aux résultats de l'enquête ENL actualisée jusqu'à fin 2005 (cf. point sur l'enquête ENL en annexe 14).

Le nombre de demandeurs en région Ile-de-France en 2005 est estimé à 365 000 à partir des fichiers communaux pour un patrimoine de 1 162 575 logements. L'actualisation de l'enquête ENL donne une estimation de 364 681 demandeurs. L'IAURIF a estimé que 11% des demandeurs enregistrent une demande sur plusieurs départements (donc comptés deux ou plusieurs fois) et à 35 500 les demandeurs dont les demandes sont traitées par des collecteurs du 1% logement et ne sont connus ni par les préfetures, ni par les communes.

Nombre de mono et multi demandeurs en Ile-de-France hors Paris

Demandes dans	Nombre de demandeurs
1 département d'Ile de France	1 001 454
2 départements d'Ile de France	70 203
3 départements d'Ile de France	11 560
4 départements d'Ile de France	2 626
5 départements d'Ile de France	781
6 départements d'Ile de France	216
7 départements d'Ile de France	150

Source : CETE de Bordeaux. Départements 77, 78, 91 92, 93, 94, 95.

La demande globale est donc mal appréhendée sur l'ensemble du territoire, même s'il existe, notamment dans les départements qui utilisent un fichier commun de gestion des demandes, des données fiables. A la connaissance de la mission, aucune agrégation des données issues des observatoires n'est effectuée par l'administration centrale.

Cette lacune se double d'un manque de réflexion sur le concept de délai anormalement long.

2.1.3 L'attente des demandeurs n'est pas mesurée

Le délai d'attribution d'un logement n'est pas connu

Les demandeurs veulent légitimement connaître le délai qu'ils auront normalement à attendre pour se voir proposer un logement (hors cas d'urgence sociale). Or, ce délai ne semble connu que dans les zones où l'immobilier n'est pas tendu (Loire) ou en Loire-Atlantique grâce au fichier commun (15,3 mois).

Or le délai moyen d'attribution tel qu'il figure sur les tableaux de bord n° unique n'a pas de sens par rapport au délai d'attente des demandeurs, puisqu'il ne prend en compte que le délai moyen de satisfaction des demandes effectivement instruites et auxquelles il a été apporté une réponse adaptée (très rapide dans le cas des demandeurs qui sont passés par les collecteurs 1%) et qu'il laisse de côté l'ensemble des demandes non satisfaites. Il ne s'agit donc pas d'un délai prévisible d'attribution qui pourrait être indiqué au demandeur à titre d'information.

Les délais anormalement longs ne correspondent pas toujours à la réalité

La pertinence des différents délais anormalement longs fixés entre bailleurs et services de l'Etat n'a pas été étudiée, alors que, notamment en région Ile-de-France, ces délais sont vraisemblablement en deçà de la réalité. Ainsi, les demandeurs pourraient effectivement réclamer que leurs demandes soient étudiées au bout de trois ans (ce délai a été choisi dans la plupart des départements franciliens), alors que le délai statistique d'attribution (stock des demandeurs valides / moyenne statistique de logements vacants par an) serait beaucoup plus élevé pour certains types de logements.

De plus, aucune analyse n'a été menée sur la définition de délais différenciés par zone dans certains départements. Le zonage tel qu'il existe aujourd'hui n'est donc pas opérationnel dans nombre de départements, car il n'est pas le produit d'une réflexion de fond sur la pertinence des délais suivant les territoires, notamment les bassins d'habitat, en fonction de la tension du marché de l'immobilier.

Enfin, la définition de délais différenciés par type de logement (grand logement, logement pour personne seule...) comme à Paris est une piste intéressante.

2.2 Le dispositif du n° unique n'améliore pas le suivi des demandeurs les plus démunis

La politique de l'Etat en matière d'attribution des logements sociaux est polarisée sur l'accès au logement des plus défavorisés. A ce jour, les instruments à sa disposition sont des outils de concertation avec les bailleurs et les présidents de conseils généraux (PDALPD, accords collectifs départementaux, règlements départementaux d'attribution). Ces dispositifs départementaux ont pour objet de définir les priorités quant à l'accès au logement locatif social des plus démunis ainsi que des objectifs annuels chiffrés de relogement par bailleur. De plus, ils permettent d'identifier finement les demandeurs qui ont vocation à être désignés aux bailleurs pour les attributions sur le contingent préfectoral.

Toutefois, l'articulation entre ces documents et le dispositif du numéro unique, bien qu'elle ait été prévue par les textes, est loin d'être satisfaisante.

2.2.1 L'application nationale du n° unique ne facilite pas le suivi des demandes des plus défavorisés

La connaissance de la demande des plus démunis n'est pas améliorée par l'application

Les sept données enregistrées dans le système informatique ne sont pas suffisantes pour faire le tri au regard des critères retenus par les PDALPD et les ACD, qui sont principalement d'ordre économique (revenus des ménages, salaires, allocations, indemnités par rapport aux plafonds du logement social), d'ordre social (famille monoparentale, séparation, femmes battues, personnes handicapées, familles nombreuses,...) ou relatifs au logement actuel (logement insalubre, logement précaire, sur-occupation, expulsion..). Ainsi, il est impossible de reconnaître les demandeurs prioritaires grâce à l'application du n° unique.

De ce fait, on ne peut s'appuyer sur l'application du n° unique pour faire la sélection des personnes éligibles à l'ACD, quels que soient les départements. En revanche, les fichiers communs de la demande des Pays de la Loire permettent facilement un tel traitement et conduisent à un bilan détaillé de l'application des ACD départementaux (cf. annexe 13).

Leurs demandes ne pouvant être caractérisées à partir du système d'information existant, les publics prioritaires sont identifiés soit a priori sous le contrôle de l'Etat sur la base de fichiers spécifiques, soit a posteriori par les bailleurs lorsqu'ils font le bilan de leurs attributions de logements. Si la première solution suppose une étude effective de l'ensemble des dossiers de demande des plus démunis, en revanche, la seconde n'apporte pas l'assurance de la prise en compte de l'ensemble des demandes.

Les pratiques en matière d'ACD

Les pratiques quant à la désignation des demandeurs éligibles aux accords collectifs sont très différentes suivant les départements : il peut s'agir d'une labellisation a posteriori par les bailleurs sur la base des critères de l'accord collectif départemental (Gironde), de la gestion directe d'un fichier par l'Etat (fichier des personnes défavorisées tenu par la DDASS de la Loire, fichier global des demandeurs au sein duquel seront désignés les bénéficiaires de l'accord en Seine-Saint-Denis, fichier de la préfecture de Paris au sein duquel seront identifiées nominativement les personnes faisant l'objet d'une intervention sociale, soit environ 15 000 demandes).

Les attributions sont effectuées par les bailleurs, soit à la suite d'une étude des dossiers par des dispositifs partenariaux (Rhône, Loire), soit d'une étude dans leurs commissions d'attribution, dans le contingent propre des bailleurs ou sur le contingent préfectoral.

La gestion de l'accord collectif départemental en Loire-Atlantique

L'identification des demandeurs prioritaires est effectuée à partir du fichier départemental commun de la demande et complétée par les signalements de la commission d'orientation de la demande insatisfaite et de mobilisation de l'offre regroupant l'ensemble des partenaires concernés par la demande très sociale.

Les demandeurs présents sur le fichier sont passés par deux cribles successifs :

- tout d'abord sur la base de critères objectifs cumulatifs définis dans l'ACD (revenus inférieurs à un plafond, n'ayant reçu aucune proposition et dont les demandes sont en attente depuis un an ou plus) ;
- puis une sélection des personnes affectées de l'indication "contingent préfectoral", intégrée par la préfecture avec plusieurs degrés de priorité.

Les bailleurs procèdent aux attributions en sélectionnant, dans les demandes, celles qui correspondent à l'offre disponible en prenant en considération l'ancienneté d'inscription dans le fichier et le caractère d'urgence éventuel signalé par le préfet.

Le pilotage et le suivi sont assurés par la DDE sur cette base. Le bilan 2004 montre que les objectifs ne sont pas partout atteints : ainsi, ce n'est pas parce qu'un département bénéficie d'un système d'information performant que la politique sociale du gouvernement en matière de logement social est mieux suivie (Cf. annexe 13).

Dans la Loire, le fichier unique de la demande très sociale, géré par la DDASS en relation avec l'ensemble de la politique hébergement et habitat devrait être remplacé par un fichier commun de la demande très sociale incluant l'ensemble des données des bailleurs, collectivités et services de l'Etat, permettant la territorialisation de l'ACD.

Le dispositif du n° unique ne facilite pas la gestion du contingent préfectoral

Les contingents préfectoraux peuvent atteindre 25 % de logements réservés dans les parcs sociaux (hors contingent de fonctionnaires). Les préfets peuvent proposer aux bailleurs des demandeurs choisis par leurs services, en général au sein des publics visés dans le PDALPD.

Il peut s'agir de logements clairement identifiés et dont la remise à disposition par les bailleurs est surveillée, notamment par la DDE, comme dans la Loire ou le Rhône. Plus souvent, le système est moins strict, avec un nombre déterminé de logements à disposition du préfet et un suivi des attributions par les services de la préfecture⁴⁹. La mission a observé trois types de dysfonctionnements quant à la gestion de ce contingent : délégation de fait aux bailleurs, dans ce cas le contingent n'est ni identifié, ni suivi (par exemple, dans le Pas-de-Calais), délégation illégale aux bailleurs par protocole (cas de la Gironde avant la dénonciation récente du protocole par le préfet), délégation aux collectivités locales (comme dans les Hauts-de-Seine).

⁴⁹ En Ile-de-France, notamment, il est très difficile de suivre précisément la remise à disposition des logements vacants par les bailleurs, du fait notamment du retrait manifeste des DDE en matière de politique d'attribution (cas des départements 92 et 93).

La position des collectivités locales et leurs moyens en matière de service de logement en font des délégataires naturels du contingent préfectoral. **L'absence de système d'information complet partagé entre bailleurs, collectivités locales et Etat rend toutefois illusoire un pilotage et un contrôle par les services de l'Etat des délégations données aujourd'hui.**

Seule une transparence totale à la fois sur les vacances (c'est-à-dire une connaissance globale de l'offre sur le département), les profils des demandeurs et l'occupation sociale des immeubles permettrait aux services de l'Etat de traiter efficacement les attributions au titre du contingent préfectoral, soit directement, soit par le biais d'un contrôle des conventions de délégation du contingent.

2.2.2 Le partenariat avec les services sociaux et l'accompagnement social restent primordiaux

Le nécessaire renouvellement du numéro unique tend à écarter les plus fragiles

La procédure de **renouvellement par courrier**, même lorsqu'un autre système informatique fonctionne comme en Loire-Atlantique, n'est pas adaptée au public le plus défavorisé. De nombreux envois de préavis reviennent au bailleur avec mention « n'habite plus à l'adresse indiquée », ce qui n'est pas étonnant pour des personnes en difficulté qui recherchent un logement depuis dix à onze mois (ils peuvent être sans domicile ou hébergés temporairement).

Sans accompagnement social, les personnes qui ne maîtrisent pas les démarches administratives ou l'écrit ne peuvent renouveler leur demande, qui deviendra obsolète et ils perdront leur numéro unique et donc le droit à voir leur demande étudiée en priorité une fois le délai dépassé. D'autres répondent en retard, et sont de ce fait écartés des listes par les bailleurs qui considèrent, sauf exception, qu'une demande non renouvelée dans les temps devient une demande nouvelle avec une nouvelle date.

La notion de délai anormalement long n'est pas adaptée à une demande urgente qui émane d'un public précaire

Le délai d'attente, même fixé à quinze mois ou deux ans, est trop élevé pour les demandeurs pris en charge soit en urgence (femmes victimes de violence, saturnisme, insalubrité), soit dans le cadre d'un parcours résidentiel après un séjour en résidence sociale transitoire, par exemple.

<p>La directrice du centre Lafayette Accueil à Paris a souligné que le délai de mise à disposition des logements peut rompre le parcours résidentiel de familles précaires. Celles-ci sont préparées à entrer dans un logement, qu'elles sont prêtes à accepter à un moment donné. Lorsque ce moment est dépassé, la famille risque de refuser les propositions qui lui seront faites pour deux raisons : l'idéalisation d'un logement avec le temps et donc le risque de déception par la réalité, la peur de quitter un environnement dans lequel elle est accompagnée et soutenue et où elle a été obligée de séjourner plus qu'il n'aurait été nécessaire.</p>
--

La définition des demandes les plus urgentes nécessite donc un partenariat étroit avec les services sociaux ou les associations d'insertion ou d'accès au logement, voire un véritable accompagnement social.

Ainsi, les bailleurs remarquent que les travailleurs sociaux des conseils généraux ne leur semblent pas toujours professionnalisés dans le secteur du logement et ne peuvent pas apporter une aide adaptée aux demandeurs les plus fragiles. Ces travailleurs sociaux ne sont de fait pas toujours intégrés au système de relogement. Face à un dispositif d'attribution dont ils ne comprennent pas la logique, beaucoup peuvent être découragés et renoncer à établir une demande de logement social « pour ne pas créer de fausses espérances ». Ils font ainsi une sélection en amont même du dépôt de dossier.

L'accès des demandeurs les plus fragiles au logement social repose également sur le maillage associatif. A la faveur du dynamisme de telle ou telle association, des « filières » de relogement se développent çà et là, mais ces initiatives restent locales, souvent cloisonnées par type de public⁵⁰ et par essence aléatoires. Les associations, lorsqu'elles existent, ne couvrent pas toujours l'ensemble du territoire du parc social (c'est le cas dans le Grand Lyon, où des associations lyonnaises doivent se déplacer jusqu'à Givors).

L'importance d'un accompagnement social plus complet dans le logement est notée par l'ensemble des acteurs. Dans le cas du relogement de familles connues pour les difficultés qu'engendre leur comportement et en l'absence de possibilité d'offrir des logements adaptés à cette demande, l'accompagnement social est une garantie pour les bailleurs, qui, d'ailleurs, refusent des familles n'en bénéficiant pas (dans les motivations des demandes hors délai, l'absence de mesures d'accompagnement représente sur le territoire national près de 2 500 justifications de report d'attribution).

2.3 - Le système d'attribution suppose un large partenariat, sous le regard de l'Etat

Le partenariat est une condition préalable à une bonne mise en œuvre de la politique de logement social. Ainsi, là où le partenariat entre l'ensemble des acteurs est bien ancré (Loire, Rhône), le dispositif mis en place par la loi fonctionne convenablement, malgré les faiblesses du système d'information. Or, le dispositif actuel ne prend pas suffisamment en compte certains acteurs du logement et le rôle croissant des collectivités territoriales.

2.3.1 Les organismes collecteurs du 1% logement ne peuvent rester à l'écart du dispositif d'enregistrement

Les organismes collecteurs du 1% logement sont des acteurs fondamentaux du logement social mais se trouvent totalement à la marge du dispositif tel qu'il existe. En effet, ils interviennent dans tous les domaines, de la construction à l'attribution des logements.

Une partie des cotisations des entreprises au 1% logement est utilisée pour boucler les plans de financement des promoteurs ou des bailleurs lors de la construction de logements locatifs. Même si cette intervention financière est réduite par rapport à la mise de fonds de l'Etat et des collectivités locales, elle est souvent indispensable pour compléter les apports des autres partenaires, notamment en région parisienne. Ce concours financier leur permet de réserver des logements dans les programmes en construction. Ceux-ci sont destinés au

⁵⁰ Femmes victimes de violence, gens du voyage, familles étrangères très nombreuses...

Ces filières associatives peuvent même créer, à la faveur de l'audience médiatique de telle ou telle association, de nouvelles priorités au sein des priorités, dont on ne peut dire si elles sont les plus équitables.

relogement des salariés des entreprises cotisantes, auxquels les collecteurs proposent des logements à la demande.

Leurs objectifs sont proches de ceux des bailleurs (adéquation offre/demande) mais alors que ces derniers vont chercher à minimiser le temps de vacances et les risques dus aux impayés, les collecteurs du 1% logement visent prioritairement à satisfaire au mieux les entreprises et leurs salariés qu'ils proposent aux bailleurs. Ils choisissent effectivement les futurs habitants des logements dont ils disposent, les refus des bailleurs étant peu nombreux, s'agissant de salariés.

Il n'a pas été prévu que ces réservataires puissent délivrer directement le numéro unique à leurs demandeurs. Certains collecteurs du 1% logement interrogés par la mission ne voient pas l'intérêt qu'ils pourraient tirer à devenir des lieux d'enregistrement du numéro unique. Cet éloignement n'est pas satisfaisant et il est important de les réintroduire dans le partenariat pour des raisons d'exhaustivité de la connaissance de la demande exprimée.

Dans les Pays de la Loire, les collecteurs du 1% logement sont parfaitement intégrés au système commun de gestion de la demande. Ils inscrivent les demandeurs qui leur parviennent par les entreprises sur le fichier commun de la demande et leur délivrent de ce fait le numéro unique. S'il existe encore des difficultés que les collecteurs essaient de résoudre par le biais du club utilisateurs ⁵¹ , aucun d'entre eux ne remet en question sa participation au fichier commun.

2.3.2 Le rôle croissant des collectivités territoriales est à prendre en compte

Le rôle des communes et des intercommunalités n'est pas convenablement pris en compte dans le dispositif actuel

L'importance croissante des collectivités locales, communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dans le dispositif d'attribution des logements sociaux a déjà été soulignée avec l'émergence des délégations des aides à la pierre aux EPCI et la possibilité de déléguer les contingents préfectoraux aux maires ou, avec l'accord du maire, aux présidents d'EPCI en application de l'article 60 de la loi n°2004-80 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Or, ce mouvement de l'Etat vers les collectivités locales n'a pas été accompagné d'une évolution du système d'information. Celles-ci restent en dehors de la co-gestion des systèmes d'informations locaux, alors qu'elles deviennent des acteurs essentiels du dispositif, le niveau territorial adapté à la gestion du logement social étant souvent situé à l'échelle des intercommunalités.

Ces remarques sont encore plus pertinentes en Ile-de-France où les collectivités locales participent largement au dispositif du n° unique comme lieux d'enregistrement.

Les conseils généraux sont souvent insuffisamment intégrés à la gestion du dispositif

Les conseils généraux interviennent de façon inégale dans le dispositif. Pourtant leur compétence sociale générale par le biais de leur réseau social de secteur et du PDALPD, leur rôle spécifique en matière d'insertion, ainsi que leurs compétences nouvelles en matière de Fonds de solidarité logement (FSL) et les financements qu'ils y consacrent en font des acteurs de premier rang.

⁵¹ Un demandeur ne peut être inscrit que par un seul collecteur, alors qu'en fait le même demandeur peut être enregistré dans les fichiers de plusieurs collecteurs. Les collecteurs voudraient donc pouvoir tous figurer sur le dossier du fichier commun de la demande.

Très impliqué dans la Loire (où il participe avec l'Etat à toutes les commissions partenariales déconcentrées) ou en Gironde (où les travailleurs sociaux sont mobilisés sur la demande très sociale), le conseil général est parfois plus éloigné du dispositif du numéro unique. Il a souvent été indiqué à la mission que depuis la décentralisation du FSL, les fonds s'orienteraient davantage vers le maintien dans le logement et non l'accès. L'implication des conseils généraux, par le biais du FSL, dans l'aide à l'accès au logement des plus défavorisés est pourtant indispensable, notamment pour ceux qui sont en attente depuis un délai anormalement long.

Dans le **Pas-de-Calais**, l'ensemble de la politique de l'Etat vis-à-vis des plus démunis en matière de logement social passait par le dispositif du FSL, y compris la gestion du contingent préfectoral. Depuis la décentralisation, l'ACD n'ayant pas encore été renégocié, la préfecture ne dispose plus d'aucun outil.

Dans **la Loire**, les dispositifs partenariaux montés autour de la gestion des plus démunis (commissions locales du fonds social unique ou commissions locales d'étude des demandes du fichier de la demande très sociale) continuent à fonctionner avec l'ensemble des partenaires et devraient d'ailleurs fusionner dans des commissions locales uniques sous pilotage DDASS, DDE ou préfecture.

2.3.3 Le nécessaire partenariat avec les collectivités territoriales implique un positionnement nouveau des services de l'Etat

Face à une complexité croissante, les services de l'Etat n'ont pas toujours su s'unir pour trouver la juste place face à des collectivités plus présentes.

L'Etat déconcentré doit être regroupé afin de mieux assurer son rôle d'animation et d'arbitrage

Les **préfectures** s'enlisent parfois dans la gestion du contingent préfectoral, au risque de perdre la vision globale nécessaire au pilotage de la politique de logement social. En région parisienne, par exemple, certains bureaux du logement ont été dépassés par une masse de demandes qu'ils n'étaient pas en mesure de traiter correctement, au détriment du cœur du métier du préfet (orientation, contrôle, régulation).

L'implication des services des préfectures est très inégale suivant les départements : elle dépend particulièrement de l'engagement des préfets et des grands élus du département. Dans le Rhône, par exemple, l'importance donnée au logement social par les préfets successifs se mesure à l'effectif du service interministériel d'accueil et de logement (13 ETP). En Gironde, en revanche, les services de l'Etat n'ont longtemps pas été mobilisés sur cette problématique. Dans l'Hérault, un pôle de compétence a été créé sous la direction de la DDE, ce qui a eu pour résultat un désengagement de la préfecture et une forme de délégation de fait du contingent préfectoral aux bailleurs, sous le contrôle de ce pôle.

L'application de la LOLF pourrait elle-même contribuer au désengagement de certains services préfectoraux faute de l'affectation des moyens humains nécessaires, la politique du logement social ne se rattachant pas à un programme du ministère de l'intérieur, ni à un indicateur de résultat qui lui soit propre. La problématique du logement n'apparaît en effet pour les préfets qu'au titre de l'animation générale des politiques interministérielles.

Les **DDE** subissent une réorganisation complète. La mission a constaté leur engagement très différencié sur les problématiques des attributions : très faible en région

parisienne, il est variable ailleurs en fonction de l'animation préfectorale et de l'implication des collectivités locales. Le relatif désintérêt de certaines DDE pour l'étude de la demande et la cogestion du système d'information marque l'absence de lien entre politique d'attribution et politique de construction.

La mission a constaté un désengagement de la plupart des **DDASS**, qui n'ont plus vocation à intervenir directement sur des dossiers individuels, ni les moyens en personnel pour le faire. Cet éloignement est dommageable à la continuité de l'action de l'Etat de l'hébergement d'urgence au logement de droit commun. Mais surtout, il laisse souvent les DDE face à la responsabilité de concevoir les dispositifs tels le PDALPD ou les accords collectifs départementaux, pour lesquels ils n'ont pas nécessairement toute la compétence requise. Le lien avec les associations spécialisées ou généralistes que peut assurer la DDASS est en outre essentiel.

Si l'échelon régional est un échelon pertinent en matière d'orientation et notamment de programmation des politiques publiques, il apparaît qu'en matière d'attribution, c'est plutôt l'échelon départemental ou local qu'il convient de privilégier.

La mission a pu constater combien l'implication des préfets est déterminante, s'agissant d'une politique partenariale (interministérielle, conseil général, collectivités locales, associations et bailleurs sociaux). **Cette intervention doit s'appuyer sur un travail de gestion global qui relève au premier chef des DDE.**

La politique de l'Etat doit être assise sur des données nationales objectives

Les données issues de l'application numéro unique sont utilisées pour le **calcul des financements de la politique de programmation de l'Etat**⁵². Or, il est très difficile de connaître et plus encore, d'analyser la demande et les demandeurs à partir des données de l'application du n° unique. On peut néanmoins noter qu'au niveau macro-économique les données fournies par l'application nationale ont permis effectivement d'élaborer une politique de programmation au niveau régional, sans doute plus précise qu'avec les seules données INSEE.

Les autres données dont dispose le ministère de l'équipement ne sont pas confrontées à celles du n° unique. Elles ne sont pas toujours confrontées entre elles. De nombreuses enquêtes sont conduites par le ministère au niveau national :

- à la DGUHC : enquête occupation du parc social (OPS) et enquête attribution des logements sociaux ;
- à la direction des affaires économiques et internationales (DAEI), enquête sur le parc locatif social (EPLS)⁵³.

Par ailleurs, les DDE effectuent l'enquête inventaire du parc social dans le cadre de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

⁵² Le besoin en logement social est en effet évalué à partir d'une estimation de l'augmentation de la population (données INSEE- projection à 2010), pondérée par le rapport entre les attributions effectuées sur les demandes (demandes en stock à la fin de l'année n-1 plus flux de l'année n moins les attributions), à partir des statistiques nationales issus de l'application du n° unique.

⁵³ Cette enquête est menée par le bureau de la statistique déconcentrée de la construction à la sous-direction de l'observation statistique de la construction de la direction des affaires économiques et internationales.

L'ensemble de ces enquêtes pourrait permettre de construire un système d'information global qui serait un outil d'aide à la décision pour la programmation et pour l'attribution des logements à la fois au niveau national et au niveau local⁵⁴. Or, jusqu'ici, chaque enquête poursuit un objectif propre et les méthodologies différentes ne peuvent permettre, à ce jour, une mise en commun des données au niveau central. Certaines, comme l'enquête annuelle sur l'inventaire des logements locatifs sociaux, ne remontent même pas à l'échelon central. Les données de l'enquête OPS, elles, ne sont pas disponibles au niveau départemental, privant les préfets d'une source de connaissance particulièrement intéressante. Quant à l'enquête attribution, les résultats en sont collectés mais ne sont pas exploités. A l'initiative de la DAEI un groupe de travail s'est réuni afin d'essayer de coordonner les enquêtes OPS, inventaire du parc social et supplément de loyer solidarité. Jusqu'ici, ces efforts louables et indispensables n'ont pas rencontré le succès escompté.

Pour les décideurs locaux qui doivent ajuster leur politique d'offre de logement à la réalité de la demande, il est important de participer à un véritable système d'information concernant la demande, mais aussi d'avoir une connaissance plus précise des caractéristiques du parc de logements sociaux que ce soit au niveau du département, des communes ou des EPCI. Une cartographie adossée aux données recueillies par les diverses enquêtes permettrait une meilleure connaissance de ce parc ainsi que l'identification des logements réservés.

Un effort dans cette direction est mené par le centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU), la DGUHC, les CETE, des DRE et DDE intéressées avec, comme but ultime, l'établissement d'un système d'information géographique habitat⁵⁵.

*

*

*

⁵⁴ Cf. annexe 14 : les enquêtes du logement social.

⁵⁵ Le groupe de travail « localisation du logement social » réunit ainsi une quinzaine de participants autour des expériences déjà menées sur le sujet, ce qui a permis à la fois de connaître les projets (mise à jour de l'atlas du logement social à la DDE 93, géocodage du logement social pour la DDE 64, étude pour un SIG habitat en DDE 37, SIG habitat de la DDE 63, convention DAEI/SES avec l'INSEE pour la géo-localisation du logement social à partir de l'EPLS sans lien avec le répertoire d'immeubles localisés - RIL), et surtout de poser les questions pertinentes autour de l'utilité des SIG, les objectifs poursuivis dans leur mise en place et les attentes des divers utilisateurs potentiels. (Source www.certu.fr).

Le système d'information tel qu'il existe aujourd'hui ne permet pas d'assurer transparence et égalité de traitement des demandeurs, ni d'adapter la programmation des aides à la pierre.

L'esprit qui a guidé son élaboration, simplicité d'utilisation, rapidité de mise en service, a abouti à un applicatif qui ne peut répondre aujourd'hui aux exigences d'une politique du logement qui se complexifie avec la multiplication des acteurs, notamment les collectivités locales, et à l'augmentation importante de la demande de logements sociaux au sein de laquelle il importe de distinguer celle des personnes les plus fragiles.

Il est donc nécessaire que l'administration centrale reprenne le pilotage des systèmes d'information relatifs entre autres à la demande de logements sociaux pour fournir aux acteurs du partenariat local un instrument à la mesure des enjeux de la politique d'attribution.

III - VERS UN SYSTEME DE GESTION PARTENARIAL ET TRANSPARENT DE LA DEMANDE

La mission ne pouvait évaluer le dispositif du numéro unique sans s'intéresser plus globalement à la politique d'attribution et plus précisément à la façon dont était traitée la demande des plus démunis. Elle a constaté le désarroi de nombreux acteurs de tous ordres, notamment en Ile-de-France, ne sachant plus comment traiter la demande très sociale, alors que les files d'attente de publics également défavorisés s'allongent, risquant de faire sombrer dans la précarité d'autres familles. Certains interlocuteurs se sont fait l'écho des publics progressivement exclus du parc privé, lorsque la pression immobilière augmente. L'attribution d'un logement est apparue à la mission comme un métier, nécessitant professionnalisme et véritable partenariat de proximité, reliant la connaissance de la demande, les règles d'attribution, le type de logement et les territoires, la compatibilité des peuplements.

Aussi dans sa forme actuelle, le dispositif du numéro unique ne peut apporter une réelle amélioration en termes de simplification pour le demandeur ou pour l'exercice par les services de l'Etat de leur mission de contrôle, même si sa mise en œuvre pourrait être mieux suivie et si l'application nationale pourrait être améliorée.

3.1 - Mettre le demandeur au centre d'un dispositif plus transparent d'attribution des logements sociaux

3.1.1 Le système d'attribution des logements sociaux doit être au service du demandeur et relié à d'autres composantes de la politique du logement

Mettre le demandeur de logement au centre du dispositif de gestion de la demande

Mettre le demandeur au centre du dispositif, c'est lui simplifier les procédures de demande d'un logement et l'informer sur ses chances d'obtenir le logement demandé et son délai prévisible d'attente.

Dans le contexte général d'allègement des procédures, il n'est pas acceptable qu'un candidat à un logement ait besoin de remplir autant de dossiers que de bailleurs, après être allé chercher sur divers sites un imprimé vierge différent. Comment expliquer à un ménage en difficulté qu'il doit non seulement déposer sept dossiers différents pour obtenir un logement social dans une ville comme Montpellier et qu'il devra tous les renouveler chaque année ? La recherche de logement social ne doit plus être un parcours du combattant où s'épuisent les plus fragiles et que même les travailleurs sociaux ne comprennent pas bien.

Les demandeurs doivent en outre connaître leur délai prévisible d'attente (hors cas d'urgence sociale dont les limites doivent être clairement définies). En l'absence d'une telle information, le système apparaît totalement opaque.

Mieux orienter l'aide à la construction en améliorant la connaissance de la demande exprimée

Les politiques d'attribution et de programmation des aides à la pierre sont des composantes indissociables de la politique de logement social. Cette dernière doit être adaptée à chaque territoire et implique une véritable connaissance de la demande exprimée. Les pouvoirs publics ne peuvent s'en tenir à des éléments non qualifiés en termes de types de logement à construire alors qu'ils financent une bonne part de l'effort

de construction. Il leur faut un système de comptabilisation fiable et en temps réel de la demande exprimée, de ses caractéristiques et de son évolution.

Préciser l'ampleur de la demande des plus modestes ne suffit pas, il convient également de développer la connaissance des autres strates de la demande, afin de mieux orienter la politique de construction, zone par zone.

La mission a été surprise par le discours de certains représentants des bailleurs laissant entendre qu'il serait « interdit » d'exploiter les données relatives à la demande issue de l'application du n° unique. Tout préfet ou élu doit pouvoir avoir accès aux informations permettant d'évaluer la façon dont chaque bailleur gère les demandes (et notamment les renouvellements), la politique d'attribution menée par chacun d'entre eux et l'absence de spécialisation sociale de certains ensembles immobiliers. C'est la contrepartie légitime des aides apportées par les pouvoirs publics aux bailleurs sociaux.

Certes la demande exprimée n'est pas en totale adéquation avec le besoin véritable de logement puisque, par exemple, les personnes ne demandent pas de logement social là où il n'y en a pas. De même, la demande de logements neufs et bien placés peut être infinie (70 % de la population française peut potentiellement accéder au logement social) et est souvent modulée par les délais d'attente.

Connaître les caractéristiques de cette demande et son évolution permet d'améliorer la connaissance des besoins et de poser les vraies questions, afin de trouver des solutions innovantes. Chiffrer par exemple la demande par type de logement est riche d'enseignement. Ainsi, indiquer que les 5 pièces n'ont statistiquement que peu de chances de se libérer avant 20 ans à Paris met en évidence le fait que la solution ne résidera pas uniquement dans la construction de logements de cette taille, compte tenu de la rareté du foncier, mais aussi dans une politique de mutation ou un système différencié de conventionnement ou de surloyer.

Rétablir la confiance dans le système d'attribution des logements sociaux par plus de transparence

La prérogative d'attribution des logements, déléguée aux bailleurs sociaux par les pouvoirs publics, doit être contrebalancée par une obligation de transparence.

Le demandeur, comme le citoyen, sont en droit d'attendre une véritable transparence en matière d'attribution de logement social, surtout lorsque la pression immobilière et l'investissement public augmentent.

Or, malgré le grand nombre d'enquêtes existantes, des données publiques, récentes et intelligibles ne sont pas toujours disponibles pour les acteurs locaux ou les simples citoyens. Les préfets eux-mêmes ne disposent souvent que d'éléments disparates et anciens pour éclairer la position de l'Etat.

Les associations d'aide aux plus démunis, quant à elles, se plaignent de l'absence de lisibilité du système d'attribution. Ainsi, la plupart des services logement des communes, par exemple, n'ont pas fait mystère auprès de la mission de leurs priorités qui écartent les plus démunis ne résidant pas dans leur commune. Par ailleurs, les bailleurs ont des pratiques différenciées en ce qui concerne le calcul des ressources (prise en compte des revenus de transfert notamment) et l'appréciation de la solvabilité.

3.1.2 Seul un système partagé de gestion de la demande permet de répondre aux enjeux actuels de la politique de logement social

Mettre en œuvre réellement une politique de mixité sociale

L'objectif de mixité sociale complexifie le métier de l'attribution d'un logement qui ne se limite pas à un simple contrôle arithmétique à partir des revenus des locataires et de la taille de la famille à loger. **Il faut une analyse globale et beaucoup plus fine des listes des demandeurs par rapport aux spécificités des logements vacants et des locataires déjà présents dans chaque immeuble.**

Compte tenu de la multiplicité des acteurs, seul un système d'information partagé, construit notamment à partir du numéro unique, permettrait d'attester que la politique d'attribution mise en œuvre à l'échelle d'une commune ou d'une agglomération constitue le meilleur compromis possible entre toutes les exigences parfois contradictoires des différents acteurs du logement.

Or le système actuel d'attribution des logements est particulièrement complexe. Un observateur extérieur pourrait même s'étonner qu'un tel dispositif puisse fonctionner avec des acteurs aux objectifs aussi différents.

- Les organismes collecteurs du 1% logement souhaitent d'abord rendre un service de qualité aux entreprises qui leur confient leur argent et le logement de leurs salariés. Leur choix sera donc fonction du degré de contribution des entreprises et de leur politique de ressources humaines. Leurs préoccupations peuvent être éloignées de l'objectif de mixité sociale.
- Les communes désirent reloger leurs publics, tout en garantissant aux occupants actuels un voisinage de qualité et la tranquillité. Elles cherchent à ne pas accroître excessivement leur population défavorisée.
- Les intercommunalités ont des objectifs de peuplement sur un territoire plus vaste (en rééquilibrant par exemple le poids des logements sociaux par zone). Elles se cantonnent parfois à la seule politique de construction, laissant alors aux communes le pouvoir de proposition de logement sur leur contingent.
- Le conseil général s'attachera quant à lui à éviter les expulsions via le fonds de solidarité logement ou à mettre en œuvre le volet logement de sa politique d'insertion. Les mal logés non bénéficiaires du RMI ne sont pas toujours au cœur de ses préoccupations, même si les assistantes sociales de secteur les reçoivent.
- L'Etat va, dans le cadre du « contingent préfecture », reloger les plus nécessiteux. Il ne sera pas toujours en mesure de savoir si ces relogements ne vont pas fragiliser une cage d'escalier et donc aller à l'encontre des objectifs de tranquillité publique et de mixité sociale dont il est également garant.
- Les bailleurs souhaitent éviter les problèmes de voisinage dans le choix de leurs locataires et se garantir contre des impayés de loyer. Ils désirent également se protéger de la concurrence des autres organismes bailleurs et sélectionner les locataires les plus adaptés à leur politique de peuplement.

Les bailleurs assurent une synthèse en attribuant les logements dans leurs immeubles. Encore faut-il que ce pouvoir puisse être réellement surveillé par les réservataires, d'une part, et, d'autre part, par la puissance publique, au regard du respect des principes législatifs.

Certains bailleurs appellent ainsi de leurs vœux le **passage d'un système de contingent à un système d'objectifs et de résultats, moyennant un contrôle a posteriori**. Une telle délégation ne peut toutefois se concevoir sans un dispositif de contrôle adapté et donc un système d'information territorial fiable sur les demandes, le parc de logements sociaux et leur occupation.

Evaluer les efforts en faveur des plus démunis

Sans une vision globale de la demande très sociale et de la façon dont les bailleurs y répondent, l'effort en faveur des plus démunis ne peut réellement être apprécié.

L'essentiel des efforts des services de l'Etat a porté ces dernières années sur le logement des plus démunis avec les PDALPD dont découlent les accords collectifs départementaux. Ce système ne permet en fait de traiter qu'une part de la demande, même s'il s'agit sans doute des cas les plus délicats.

Malgré l'énorme travail souvent accompli, les services de l'Etat n'ont pas toujours su relier la gestion du contingent préfectoral à leurs compétences en matière d'expulsion ou leurs responsabilités en matière d'hébergement d'urgence. Faute d'un système d'information global, les services de l'Etat ne peuvent véritablement classer les priorités entre elles et apprécier les efforts faits par les bailleurs ou les communes⁵⁶. D'autant que les demandes des plus fragiles sont plus rarement renouvelées.

De même, **en l'absence de système d'information fiable, la fixation d'objectifs sociaux aux collectivités locales bénéficiant de la délégation du contingent préfectoral et le contrôle a posteriori de ces objectifs apparaissent aléatoires**, notamment en région parisienne compte tenu de l'ampleur de la demande. Si la grande majorité des collectivités jouera le jeu et aura suffisamment de résidents démunis sur sa commune pour remplir ses objectifs, il conviendra de s'assurer que les plus fragiles ne restent pas systématiquement sans proposition. Il conviendra en outre de régler la question des plus démunis qui n'ont pas encore d'attache dans la commune et que l'Etat devra bien continuer à prendre en compte, sauf à gonfler encore davantage ses charges en matière d'hébergement d'urgence.

Garantir une égalité de traitement des demandeurs qui ont le plus besoin d'un logement social

Sans système de gestion commun de la demande, certains demandeurs risquent de n'avoir aucune proposition, tandis que les demandes dites de confort allongent la file d'attente. La liste des demandeurs hors délai ne reflète alors pas la véritable demande sociale insatisfaite.

Pour cerner les vrais demandeurs, il est nécessaire d'exclure ce qui est couramment appelé la « demande de confort ». Ceci implique de disposer de l'historique des propositions par l'ensemble des bailleurs : le demandeur est en effet dans une situation différente s'il n'a jamais eu d'offre, s'il a des exigences trop ciblées ou s'il a refusé plusieurs propositions acceptables.

⁵⁶ C'est tout l'enjeu des labellisations « accord collectif » a priori ou a posteriori des demandeurs. Cf. point 2.1.3.

Il est nécessaire de préciser que les demandes de confort, définies de façon partenariale, ne sont pas prioritaires et qu'un délai d'attente supérieur au délai anormalement long ne crée pas automatiquement un droit. Inversement, il faut valider localement entre partenaires la notion de refus injustifié afin d'éviter les "radiations de fait" souvent pratiquées par les bailleurs au bout de trois refus.

Alléger les tâches de gestion et d'observation de la demande

Seul un système partagé de gestion de la demande, utilisé au jour le jour par les bailleurs pour leurs attributions, donne des garanties quant à l'entretien de la base des demandeurs. Certains représentants de bailleurs ont exposé leurs craintes par rapport à un tel système. Les bailleurs, pris individuellement, se sont montrés beaucoup plus ouverts face à un système commun, conscients de l'impasse actuelle dans laquelle se trouve le dispositif du numéro unique et des contraintes pesant sur les demandeurs. Ils s'interrogent simplement sur la faisabilité d'un tel système et sur son coût et n'ont, en général, pas eu d'informations sur les systèmes intégrés existants.

Un tel système existe pourtant depuis plusieurs années dans l'ensemble des départements des pays de la Loire, à la satisfaction de tous. Il comprend d'une part toutes les données nécessaires à l'instruction d'un dossier de demande qui a été uniformisé. Il recense également des données relatives au parc social (description par logement) et aux propositions faites aux demandeurs ainsi que les motifs de refus. Plusieurs profils d'utilisateurs ont été définis (bailleurs, préfecture, DDE, conseil général, commune et structure intercommunale). Ils permettent de gérer l'accès aux données, seuls les bailleurs ayant accès à la totalité de la base nominative. De nombreux états statistiques sont accessibles à tous.

Ce système a grandement facilité la vie des demandeurs : **ils déposent un seul dossier accessible automatiquement à tous les bailleurs** et peuvent à tout moment s'enquérir de leur situation actualisée auprès de n'importe quel point d'accueil. Il évite des propositions concurrentes à un même demandeur, grâce à un système d'exclusivité pendant 10 jours en cas d'offre de logement par un bailleur.

Ce fichier permet la mise à disposition de statistiques sur la demande. Il facilite la gestion des contingents préfectoraux et inclut les organismes collecteurs du 1% logement. Il décharge les bailleurs de la tâche du préavis de renouvellement qui est externalisée, avec un seul préavis par demandeur (et non par demande).

Après une période de rodage, ce système, loin d'entraîner une concurrence entre bailleurs, a facilité une meilleure adéquation entre l'offre et la demande. Certains organismes ont ainsi pu diversifier leurs locataires en plaçant des logements dont les autres organismes n'avaient pas l'équivalent à un moment donné.

Le fichier partagé ne s'est en outre pas traduit par un coût supplémentaire, les bailleurs ayant récupéré du temps agent du fait de la suppression des saisies multiples pour un même demandeur (gain estimé entre un quart à un demi équivalent temps plein). Il a fait baisser le taux de vacance, grâce à une meilleure adéquation des propositions faites aux demandeurs. La création d'un guichet d'accueil à Nantes cogéré par l'ADIL et la ville de Nantes a aussi contribué au succès de cette expérience en déchargeant les bailleurs de l'accueil de nombreux demandeurs.

Les éléments suivants ont été apportés par deux bailleurs de Loire-Atlantique.

Atlantique-habitations est passé d'un système avec trois lieux d'enregistrement de la demande et 1,5 ETP consacrés à l'accueil des demandeurs, à un accueil des demandeurs concentré au siège social (1 ETP seulement), les demandeurs bénéficiant par ailleurs de la possibilité de se rendre dans 70 lieux d'enregistrement.

Nantes Habitat a observé une division par deux du nombre de saisies mensuelles (400 contre 900 avant le fichier commun). Le gain de personnel est estimé à ¼ d'ETP. La vacance commerciale 1999 était de 500 et n'était plus que de 150 en 2005.

Le nombre de locataires potentiels est considérablement augmenté pour les deux bailleurs, l'OPAC note que le système lui a permis d'accéder à des candidats aux revenus plus élevés qui ne s'adressaient pas à lui jusqu'à présent. Nantes Habitat a pu louer plus facilement son patrimoine moins attractif en ZUS.

Au terme de cette analyse, la mission note que ce diagnostic est partagé dans ses grandes lignes par l'Union sociale pour l'habitat qui indique que « *L'observation et la connaissance de la demande sont nécessaires sur l'ensemble du territoire pour mieux la gérer. La connaissance partagée de la demande permet de définir les modalités de sa prise en compte dans les différents segments du parc existant dans un objectif de mixité sociale. (...) La mise en place de fichiers communs de la demande ne peut être envisagée que dans le cadre de projets locaux, adaptés aux contextes des territoires et associant l'ensemble des acteurs concernés.* » (document d'orientation du groupe de travail "décentralisation et politiques sociales" - février 2006).

La mission considère que si la mise en place d'un tel dispositif doit se définir localement avec « *l'ensemble des acteurs ayant un rôle d'accueil et d'enregistrement de la demande* », elle doit se faire dans un cadre volontariste national avec un calendrier contraignant. **Il ne peut s'agir d'une simple amélioration du système existant mais bien du passage à des systèmes d'information totalement différents.**

3.2 - Faire converger les pratiques à court terme afin de préparer la mise en place de systèmes partagés de la demande

3.2.1 Créer une structure de pilotage transversale et interministérielle pour guider l'action de l'Etat

Le dispositif doit être piloté au plan interministériel...

La réalité des politiques d'attribution de chaque département et les difficultés rencontrées par les uns ou les autres sont mal connues en administration centrale. Tant les préfets que les DDE ne savent pas vers qui se tourner pour rechercher des solutions aux questions qu'ils se posent. Ils disposent certes d'un relais technique auprès du CETE de Bordeaux, mais ne bénéficient pas d'une assistance plus stratégique ou d'un catalogue de bonnes pratiques. L'absence d'une réelle instance de pilotage dans la durée est incontestablement une des explications du peu d'effets du dispositif du n° unique malgré son caractère novateur et le consensus sur son utilité.

En outre, l'organisation administrative actuelle ne facilite ni la synthèse de certaines actions liées au logement social (de l'hébergement d'urgence à la construction, en passant par la gestion du contingent préfectoral), ni l'émergence d'un pilotage global et d'une animation du réseau déconcentré. C'est pourquoi, l'équipe de pilotage du dispositif actuel et à venir doit

être interministérielle, dans sa composition comme dans ses compétences, et être positionnée à un niveau élevé de la DGUHC afin d'être directement opérationnelle.

↳ Mettre en place une instance interministérielle de pilotage de la politique de gestion de la demande au niveau central, auprès des services du ministère chargé du logement.

...afin de mobiliser utilement les préfets et les DDE, en les dégageant de tâches de gestion au profit de fonctions plus stratégiques

De véritables avancées en matière de logement social s'appuient nécessairement sur l'échelon territorial. Le caractère de plus en plus partenarial des actions menées rend le rôle fédérateur du préfet encore plus indispensable.

Pleins de bonne volonté mais un peu dépassés par l'ampleur de la tâche, les services peinent à impliquer leurs directions dans un dispositif de plus en plus technique. La mission a ainsi souvent observé un certain éloignement du préfet ou des directeurs départementaux de l'équipement des questions d'attribution. Ces dernières sont de ce fait souvent réglées par des services qui perdent parfois la hauteur de vue nécessaire pour situer leur action dans un cadre global.

Les services de l'Etat ne doivent plus procéder directement à l'enregistrement du numéro unique. Restant le garant de la cohésion sociale et de l'équité de traitement des demandeurs, ils doivent porter leur effort sur les enjeux stratégiques suivants :

- préciser le "dire de l'Etat" à l'occasion de tout projet stratégique territorial et notamment dans le cadre de l'élaboration des schémas de cohérence territoriale, des plans locaux d'urbanisme ou des plans locaux d'habitat ;
- s'assurer que le système d'attribution n'est pas empreint de discrimination et ne laisse pas sur le coté les demandeurs les plus démunis.

Ils doivent notamment tenir toute leur place dans les futurs plans départementaux de l'habitat et dans les comités de coordination des accords collectifs intercommunaux⁵⁷ prévus par la loi ENL et dont la philosophie s'inspire d'une logique de peuplement, l'attribution aux publics prioritaires se faisant en fonction "*des conditions d'occupation des immeubles*".

Les services de l'Etat ne pourront véritablement remplir cette mission que lorsqu'ils disposeront d'un système d'information opérationnel et notamment d'une vision claire et en temps réel de la demande exprimée. Dans cette attente, il convient de mobiliser les préfets et les services de l'Etat, en leur apportant des outils et une assistance méthodologique, afin qu'ils puissent aborder au bon niveau un système d'attribution des logements sociaux d'une complexité rare.

Pour ce qui concerne les préfetures, le programme LOLF limite l'action préfectorale à l'animation des politiques interministérielles (action 4 du programme administration territoriale). Aucun indicateur ne vient en effet mesurer l'activité spécifique que pourraient avoir les préfetures en matière de logement social. L'action du préfet doit donc bien

⁵⁷ Les EPCI disposant d'un PLH peuvent mettre en place des accords collectifs intercommunaux (ACI) fixant un objectif quantifié annuel d'attribution de logements à des personnes du PDALPD ; ces accords se substituent à l'accord collectif départemental, après agrément du préfet.

s'appuyer prioritairement sur celle des services déconcentrés des ministères qui gèrent le logement et le social, soit, en l'occurrence, les DDASS et les DDE.

L'élargissement des compétences des DDE en matière de gestion de la demande (complétant la problématique de la programmation des aides à la pierre) apparaît comme un enjeu majeur, les services des préfetures ne pouvant tenir lieu de services supports de gestion. Cette professionnalisation élargie doit concerner les agents de tous niveaux, afin que les directeurs départementaux eux-mêmes soient en mesure de conseiller le préfet au plan stratégique sur l'ensemble des composantes de la politique de gestion de la demande et notamment son volet social.

La mission a pu voir l'intérêt de la constitution de pôles logement comme dans l'Hérault ou dans le Rhône, faisant de l'Etat un interlocuteur uni, multi-compétent et donc écouté. Toutefois, cette mécanique, encore rare, se heurte au désengagement progressif des DDASS avec la disparition annoncée des travailleurs sociaux d'Etat qui sont des interfaces indispensables avec le secteur social (services du conseil général, associations).

↳ **Promouvoir des dispositifs de type pôle logement avec le maintien dans les services de l'Etat d'un minimum de compétence sociale, sous l'autorité du préfet.**

↳ **Développer l'implication des DDE sur l'ensemble des facettes de la politique de gestion de la demande et notamment son volet social.**

3.2.2 Améliorer à court terme le dispositif de demande de logement, au service des demandeurs

Un des premiers rôles de l'instance nationale de pilotage sera de trancher les questions de principe qui se sont posées au fil de l'application du n° unique et de mettre en place un formulaire unique de demande de logement social au plan national.

Clarifier les conditions nécessaires à la délivrance d'un n° unique et à son renouvellement

Si certaines règles communes relèvent des partenaires locaux en fonction du contexte, **quelques principes doivent cependant être édictés au plan national :**

- **aucun numéro unique ne peut être donné sans vérification d'identité** ; cette règle est de nature à éviter les transcriptions aléatoires de certains patronymes ainsi que l'inscription de demandeurs qui ne résident pas régulièrement en France ; la délivrance d'un numéro par Internet ou téléphone ne peut être possible que couplée à une procédure par courrier (avec photocopie de la pièce d'identité ou du titre de séjour) ;
- **aucun numéro unique ne doit plus être délivré sans la constitution d'un véritable dossier auprès d'au moins un bailleur** ; dans ce cadre l'obligation de conventionnement entre les lieux de dépôt non bailleur et au moins un bailleur doit être exhumée et appliquée ;
- **la radiation des demandeurs pour attribution doit être réservée aux seuls bailleurs** et n'être effectuée qu'après l'entrée dans les lieux du locataire ;
- **les pratiques en matière de vérification des dossiers doivent être harmonisées localement** ; ainsi, lorsqu'il est peu fréquent qu'un demandeur puisse obtenir satisfaction

dans l'année de sa demande, les pièces jointes peuvent être réduites au strict minimum (avis d'imposition)⁵⁸ ;

- **il ne doit y avoir qu'un seul numéro unique délivré pour la même famille à loger**⁵⁹ ; or, actuellement, rien n'interdit aux membres majeurs d'une même famille de déposer chacun sa demande ; même si cette interdiction ne pourra être contrôlée par l'application dans sa conception actuelle, ce principe doit être posé.

Si pour le dernier point, une mesure législative est nécessaire, les autres points sont la simple application de la loi, de ses textes d'application et de son esprit.

↳ Fixer au plan national des règles générales de gestion de la demande.
--

Créer un formulaire de demande de logement social unifié

L'examen des différents dossiers de demande utilisés par les bailleurs ou réservataires montre une convergence des données nécessaires à l'attribution d'un logement⁶⁰. La mise en place d'un formulaire commun de demande de logement, au moins pour l'ensemble des bailleurs situés dans une même ville, apparaît une évidence du point de vue de l'usager. Pourtant, la mission n'a trouvé une telle simplification qu'en Loire-Atlantique⁶¹.

La mise en place de formulaires communs au plan local peut toutefois poser problème aux bailleurs ayant des logements dans plusieurs départements et qui souhaitent légitimement disposer d'un formulaire homogène pour l'ensemble de leur parc. Les démarches locales pour harmoniser les formulaires ne sont donc pas toujours totalement pertinentes.

C'est pourquoi la mission recommande **la conception d'un formulaire national de demande, précisant les pièces minimales à joindre, commun à tous les intervenants en matière de logement social (bailleurs, collectivités ou réservataires)** en lien avec l'USH, l'UESL et quelques municipalités investies dans ce domaine. Le formulaire de Loire-Atlantique qui a été testé sur plusieurs années pourrait constituer une bonne base de travail.

Les impératifs de simplification administrative⁶² exigent en outre que ce formulaire de demande soit normalisé et accompagné d'une notice d'information, éventuellement complétée par des informations plus locales (lieux de dépôt...). **L'objectif serait donc d'homologuer ce formulaire unique dans le cadre d'une procédure de type Cerfa afin qu'il puisse être**

⁵⁸ Certains sites demandent un dossier complet avec de nombreuses pièces jointes, d'autres acceptent de délivrer un numéro unique par téléphone ou Internet, n'ayant pas l'intention d'examiner la demande, d'autres enfin, devant l'ampleur de la demande insatisfaite et du délai d'attente, se contentent en première analyse d'un dossier succinct, réservant la vérification d'un dossier complet aux cas statistiquement minoritaires d'une proposition de logement. S'il est compréhensible de ne pas vérifier systématiquement tous les dossiers lorsque la demande est très supérieure à l'offre, il est sans doute préférable de le faire lorsque le délai d'attente d'un logement est inférieur à l'année.

⁵⁹ Cette règle ne concerne évidemment pas les ménages en cours de séparation ou de divorce ou les jeunes majeurs souhaitant décohabiter, ne s'agissant plus de la même famille à loger.

⁶⁰ Les mentions et pièces jointes réclamées aux demandeurs telles que la mission a pu les observer lors de ses divers déplacements sont récapitulés en annexe 8.

⁶¹ Et encore, l'office de Saint-Nazaire avait conservé sa propre liste de pièces jointes.

⁶² Cf. note de la délégation aux usagers et aux simplifications administratives en date du 31 mars 2005, faisant référence aux expériences positives des Pays de la Loire, de la Somme et de la Manche, qui n'a pas eu de suite concrète, à la connaissance de la mission.

facilement disponible sur Internet et dans tout centre administratif ou collectivité⁶³. Ce formulaire devrait être rendu obligatoire par la loi.

Il appartiendra ensuite à tout organisme recevant un tel dossier d'enregistrer cette demande dans sa liste de demandeurs, dans l'attente d'un fichier commun de la demande. Les différents bailleurs pourront ensuite avant toute proposition de logement, et uniquement à ce moment là, demander des pièces actualisées et complémentaires.

↳ Créer un formulaire unique de demande de logement social et le rendre obligatoire pour tous les lieux d'enregistrement.

Ce formulaire unifié doit être le préalable au système futur qui n'obligera plus le demandeur à déposer et renouveler qu'un seul dossier de demande, valant également demande d'enregistrement au numéro unique.

Améliorer les bases de données départementales de l'application du n° unique

Il convient d'améliorer la façon dont les bailleurs, voire, lorsqu'elles sont lieu de dépôt ou d'enregistrement, les municipalités, contribuent à la mise à jour des données de l'application du n° unique. La mission préconise que des consignes (et la marche à suivre concrète) soient données aux co-gestionnaires pour qu'ils s'attachent à interpellier les lieux d'enregistrement qui ne font pas correctement leur travail et qu'ils les aident à se mettre en règle avec l'assistance du CETE de Bordeaux.

Afin de faciliter cette tâche, il pourrait être décidé d'extraire de la base active tous les demandeurs n'ayant aucune demande renouvelée depuis plus de deux ans, un rétablissement total du passé étant illusoire.

Pour l'avenir, **les procédures de radiation des demandes devraient être allégées**, afin de faciliter l'entretien des bases de données. La mission préconise que les demandeurs n'ayant aucune demande renouvelée six mois après la date de préavis de renouvellement de toutes leurs demandes puissent être radiés par les co-gestionnaires. Ces derniers labelliseront les bailleurs dont la qualité de gestion ouvre droit à cette procédure simplifiée⁶⁴. Les réclamations éventuelles seraient traitées en commission de médiation, sachant que, en toute hypothèse, l'ancienneté de la demande ne donne pas un droit au logement mais est un élément d'appréciation de la priorité⁶⁵.

De même, la mission recommande qu'il ne soit plus obligatoire de prévenir par un courrier les demandeurs quand ils sont radiés pour attribution d'un logement ; la radiation se fait alors à l'entrée dans les lieux, uniquement par le bailleur ayant accueilli le demandeur. C'est d'ailleurs la règle actuellement mise en œuvre dans la gestion de l'application nationale.

Ces propositions supposent la modification de la loi.

⁶³ Le correspondant *Cerfa* du ministère de l'équipement pourrait être utilement associé à cette démarche.

⁶⁴ Ces demandes seraient dans un premier temps stockées dans un fichier d'archive. La labellisation se ferait après un examen sur place par les co-gestionnaires des procédures suivies.

⁶⁵ Il est en outre techniquement possible de redonner une date initiale à une demande qui aurait été archivée indûment et donc de valider a posteriori une date ancienne.

Enfin, l'utilisation de la rubrique motivation des demandes hors délai devrait permettre d'écartier de tout examen partenarial les demandes relevant de la définition locale de la demande de confort, après avis de la commission d'examen ACD ou de médiation.

Ce n'est qu'au prix de ces mises à jour que la liste des demandeurs hors délai pourra commencer à approcher la réalité et donc constituer un outil de lutte contre la discrimination. Une exploitation systématique de cette liste supposera néanmoins le passage préalable à un système de gestion de la demande permettant des tris multi-critères, un examen partenarial de l'ensemble des demandes hors délai étant impossible.

↳ **Simplifier les procédures de radiation afin de faciliter l'apurement des bases de données départementales, en préservant les droits des plus fragiles.**

3.2.3 Améliorer le rendement du système statistique et d'enquêtes et établir des liens avec la base des données du numéro unique

Il a été rendu compte des multiples observatoires de la demande mis en place et des facilités offertes par les systèmes de gestion communs de la demande. Il est indispensable de relier davantage les données disponibles sur la demande de logement social avec les autres informations que possèdent les services, afin de donner au dispositif du n° unique tous ses effets.

Rationaliser les statistiques en matière de logement social

La mission a été frappée par le nombre d'enquêtes subies par les bailleurs sociaux. Ces enquêtes pratiquées ou demandées par l'administration ou par les textes doivent être simplifiées et mieux utilisées. Elles doivent être rendues obligatoires, permettre la connaissance exhaustive du patrimoine, l'analyse de la politique d'attribution de chaque organisme de logement social et la connaissance de la composition sociale de chaque ensemble immobilier (sous réserve des préconisations de la CNIL). La programmation des aides à la pierre et le relogement de familles prioritaires doivent intervenir en connaissance du patrimoine et de son occupation ; la politique d'attribution de chaque organisme doit pouvoir être évaluée au regard des objectifs du PDALPD et de l'accord collectif.

L'information doit être départementalisée et localisée au profit des collectivités territoriales et de leurs EPCI. Le nombre d'enquêtes doit être limité au maximum, soit par la mise en place de systèmes d'information partagés, soit par l'agrégation de données réclamées à un niveau inférieur.

La mission s'est également interrogée sur le caractère déclaratif de certaines données qui pourraient peut-être être obtenues de façon plus sûre auprès d'autres organismes (aides à la personne reçues par les occupants de logements sociaux notamment).

Pour ce qui concerne **l'analyse de la demande et des attributions**, la mission se prononce pour la mise en place à terme de systèmes de gestion communs de la demande permettant de tirer toutes les statistiques nécessaires **à partir des items du dossier de demande**.

Pour ce qui concerne **l'occupation du parc social**, la loi ENL prévoit que le plan départemental de l'habitat « *élaboré dans chaque département afin d'assurer la cohérence entre les politiques d'habitat menées dans les territoires couverts par un programme local de l'habitat et celles menées dans le reste du département* » définit les conditions de mise en place d'un dispositif d'observation de l'habitat dans le département. Toutefois, le futur article L 441-2-5 (loi ENL) ne prévoit une obligation d'information annuelle par les bailleurs sociaux aux préfets et aux collectivités que pour le flux des nouvelles attributions. Cette obligation doit être complétée par une meilleure définition des modalités de remontées et de diffusion des résultats de l'enquête OPS, par organisme et par territoire.

Pour ce qui concerne le **parc physique de logements sociaux**, les modalités d'enquête et son caractère non obligatoire ne permettent actuellement pas d'avoir une vision exhaustive et harmonisée, les degrés d'agrégation des données variant d'un bailleur à l'autre et dans le temps. Certains immeubles peuvent ainsi « disparaître » d'une année sur l'autre. Un répertoire national et territorialisé du parc social doit être constitué, avec sa cartographie. Selon les interlocuteurs rencontrés par la mission, **seule une base de données à l'échelle du logement, éventuellement cartographiée, permettrait une véritable analyse du parc social par territoire**. Cette étude serait en outre l'occasion de préciser la teneur du parc social contingenté, certaines préfectures ayant perdu de vue la réalité de leur droit de proposition, faute d'un suivi précis, immeuble par immeuble.

La nécessité de relier les pratiques d'attribution à la demande, à l'occupation sociale des logements et à la réalité du parc social, suppose de concevoir un véritable système d'information. Il est également nécessaire de stabiliser ces enquêtes qui prolifèrent au fil des lois, sans améliorer forcément la connaissance globale du système⁶⁶.

↳ **Diffuser aux préfets le résultat des enquêtes existantes sous forme territorialisée et leur permettant une comparaison avec des départements similaires.**

↳ **Réaliser une étude de rationalisation des enquêtes statistiques effectuées, dans le cadre des obligations édictées par le CNIL, en liaison avec des représentants de l'INSEE, des affaires sociales et du logement, afin d'utiliser au mieux les données disponibles sur la demande.**

Entourer de précautions l'indicateur LOLF sur l'attente des demandeurs

Un des objectifs du ministère du logement est de « *satisfaire dans les meilleurs délais la demande de logements locatifs, en particulier dans les zones tendues* »⁶⁷. Cet objectif est mesuré par l'indicateur suivant : pourcentage des demandeurs de logement social dont l'ancienneté de la demande est supérieure à 1,5 fois l'ancienneté moyenne en zone tendue, moyennement tendue et détendue⁶⁸. Cet indicateur vise à approcher la tension du marché et

⁶⁶ Ainsi la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine prévoit une nouvelle enquête, non coordonnée avec les précédentes, portant notamment sur le taux de vacance des logements sociaux, le taux de rotation dans le logement dans les ZUS.

⁶⁷ Mission ville et logement – programme 135 développement et amélioration de l'offre - action 05 (soutien) -objectif 1 et indicateur 1 - voir annexe 15 – extrait du projet annuel de performance (PAP).

⁶⁸ Les zones sont celles définies par le dispositif « amortissement Robien » institué par la loi du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat. C'est la notion de demandeurs qui est ici utilisée et non de demande. Au nombre total des demandeurs actifs est retranché le nombre d'attributions totales de l'année de référence pour obtenir les demandeurs en attente. Le délai est calculé au moyen de la date de la première demande, à partir desquelles on calcule l'ancienneté moyenne des demandeurs valides. La comparaison entre cette ancienneté moyenne et l'ancienneté de chaque demandeur valide permet d'obtenir un taux de demandeurs dont la durée d'attente est de

est calculé à partir des données de l'application du n° unique. Il se fonde sur une idée de bon sens selon laquelle si l'on admet attendre un logement plus longtemps dans une zone où la pression immobilière est forte, cette attente ne doit pas aller au-delà d'un certain seuil.

Il souffre cependant de nombreux biais liés au mauvais entretien, inégal d'un département à l'autre, des bases départementales et notamment du fait que :

- les attributions ne sont pas toujours saisies ;
- le taux de renouvellement des demandes varie fortement d'un endroit à l'autre, en fonction des informations données au demandeur et des facilités de renouvellement qui lui sont offertes, sans forcément de lien avec la tension du marché ou son évolution ;
- la part des attributions faites via un organisme collecteur du 1% logement, très variable d'un département à l'autre, fausse les résultats sur certaines zones.

Malgré son caractère imparfait, cet indicateur tente d'identifier les variations de la pression immobilière par types de zones. Il a en outre incité un certain nombre de personnes à se pencher sur le contenu de l'application du n° unique, dont la présente mission. La mission considère donc que cet indicateur peut être conservé en l'état actuel du système d'information. Mais il faut le relativiser et l'entourer de précautions car le système d'information existant ne permet d'assurer la fiabilité des chiffres fournis ni en instantané, ni en évolution⁶⁹.

Cet indicateur devra être remplacé à terme par la notion de délai d'attente prévisible et par la proportion de demandeurs en délai anormalement long. La fiabilité de l'indicateur LOLF est donc une raison de plus de mettre en place des systèmes de gestion de la demande qui permettraient de disposer de façon fiable du véritable délai d'attente des demandeurs.

↳ Maintenir l'indicateur LOLF relatif aux délais d'attente des demandeurs et diffuser l'ensemble des indicateurs départementaux à tous les préfets et DDE, de façon à ce qu'ils puissent avoir des éléments de comparaison.

↳ Remplacer à terme cet indicateur par des indicateurs de délais lorsque cette donnée pourra être fiabilisée par le système de gestion commun de la demande.

3.2.4 Renforcer le travail partenarial sous l'égide de l'Etat

La tension sur le marché immobilier et la conciliation de multiples objectifs exigent un travail partenarial, au confluent des compétences des gestionnaires de logement, des travailleurs sociaux et des élus locaux.

1,5 fois supérieure à l'ancienneté moyenne dans le département et ce, pour chaque zone "Robien" dans le département.

⁶⁹ Il est possible qu'une remise en ordre des bases de données, telle que la suggère la mission, aggrave de façon sensible les résultats (renouvellements et attributions mieux pris en compte)...

Affirmer la présence de l'Etat en matière d'égalité devant le logement social

Les dispositifs de contrôle attachés aux accords collectifs ou à la commission de médiation n'ont pas toujours été mis en place ou s'avèrent insuffisants en l'absence d'un système d'information adapté.

Pourtant, la notion de délai anormalement long est un outil pertinent de contrôle anti-discrimination, sous réserve que le système d'information donne des éléments d'information suffisants pour permettre un examen systématique par critères et réserver à un examen partenarial les seuls cas délicats (demandes n'ayant fait l'objet d'aucune proposition, familles aux faibles revenus...) ou faisant l'objet d'une réclamation⁷⁰.

Au-delà de l'outil, une volonté politique est nécessaire puisque, par exemple, la préfecture de Loire-Atlantique, bien qu'elle dispose d'un système d'information complet et partagé, n'en a pas fait usage jusqu'à présent.

↳ **Modifier le contenu des accords collectifs départementaux pour rendre obligatoire l'examen de toutes les demandes en délai anormalement long par chaque bailleur.**

↳ **Activer ou réactiver le dispositif partenarial d'examen systématique des demandes en délai anormalement long concernant les publics prioritaires.**

La mission préconise également des **contrôles thématiques de la MILOS** afin de s'assurer du respect de la réglementation concernant notamment la réalité des préavis de renouvellement chez les bailleurs et l'examen effectif des demandes en délai anormalement long dans les commissions d'attribution. Les constats effectués pourraient éventuellement faire l'objet de mise en demeure ou de suites adaptées. Ces contrôles pourraient notamment être actionnés par les préfets.

↳ **Faire du respect du dispositif du n° unique un des axes de travail de la MILOS avec des suites adaptées.**

Utiliser les dispositifs partenariaux pour harmoniser les pratiques locales

Les dispositifs actuels d'examen des demandes hors délai (PDALPD, accords collectifs et commission de médiation) fonctionnent mal. Ils présentent en outre l'inconvénient de ne pas tous associer les représentants du conseil général, des communes ou des agglomérations.

Le projet de loi ENL, en cours de discussion au Parlement apporte une avancée dans ce cadre :

- en faisant suivre les futurs accords collectifs intercommunaux (ACI) par une commission de coordination comprenant le préfet, les maires, les bailleurs, le conseil général, tous les réservataires et les associations d'insertion ;

⁷⁰ Selon l'application du n° unique (source tableau de bord DGUHC au 30/09/05), 65 868 demandes valides sont hors délai dans le 93, ce qui, si une commission passait une minute sur chaque demande représenterait près de 1 100 heures de réunion. Dans le Pas-de-Calais, c'est 9 780 demandes qu'il conviendrait d'examiner. Même affiné par la DDE, ce chiffre s'élève encore à près de 4 900 demandes début 2006. Le temps d'instruction par chaque bailleur et par le secrétariat de la commission, beaucoup plus important, est également à comptabiliser...

- en modifiant la composition de la commission de médiation désormais présidée par une personnalité qualifiée désignée par le représentant de l'Etat dans le département en intégrant les représentants du département et des EPCI, en étendant ses compétences et en renforçant les pouvoirs du préfet.

Le PDALPD doit être considéré à l'avenir comme une composante du futur plan départemental de l'habitat, l'accord collectif étant la déclinaison opérationnelle du PDALPD pour ce qui concerne les bailleurs sociaux. Les accords collectifs intercommunaux en seront la déclinaison intercommunale. Le comité du PDALPD, celui de l'accord collectif, la commission de médiation et l'organe responsable du FSL devraient être mieux articulés entre eux pour un travail plus efficace.

La nécessaire territorialisation des politiques de logement, accentuée par la loi ENL, peut également rendre pertinente la mise en place d'instances **partenariales déconcentrées sous l'autorité des sous-préfets**, notamment en région parisienne⁷¹.

↳ **Regrouper les comités de suivi du PDALPD et de l'accord collectif départemental et articuler entre elles toutes les instances ayant la même vocation.**

Il convient sous l'égide du préfet de rechercher dans le cadre de ces instances partenariales une harmonisation des pratiques, notamment sur les points suivants :

- utilisation de l'application du n° unique, préavis de renouvellement ;
- critères de définition des délais anormalement longs⁷² ;
- politique de peuplement ;
- définition objective des notions de "refus justifié d'une proposition de logement" et de "demande de confort" ;
- modalités de travail avec les travailleurs sociaux et les associations d'insertion (réservation de logement, définition du contour de l'accompagnement social) ;
- définition des ressources prises en compte (notamment revenus sociaux) de manière à permettre l'accès au logement social des personnes défavorisées...

↳ **Mobiliser les préfets et les DDE pour harmoniser les pratiques en matière de gestion de la demande sociale et faire fonctionner effectivement les instances partenariales.**

Faire le lien entre gestion de la demande et accompagnement social

La question de l'accompagnement social est apparue à la mission comme un point névralgique du logement des plus démunis et des familles en délai anormalement long, certaines ayant par exemple besoin d'un apprentissage en matière de vie en collectivité et

⁷¹ Cf. le rôle semble-t-il actif joué par la sous-préfecture de Béziers qui participe à certaines commissions d'attribution. En revanche, la sous-préfecture de Saint-Nazaire ne traite que partiellement ces questions, faute d'un encadrement suffisant de la préfecture. Cf. rapport "50 propositions pour la relance du logement social en Ile-de-France" mai 2005 de Pierre Pommelet du CGPC "Un nouvel intervenant, essentiel, est à privilégier dorénavant. Il s'agit du sous-préfet d'arrondissement. De par ses fonctions, il peut être amené à sensibiliser les élus, à condition que lui-même le soit, à la nécessité de produire des logements sur le territoire de leur commune."

⁷² La loi ENL prévoit que c'est désormais le préfet qui, après avis du comité du PDALPD, des EPCI ayant passé un ACI et des bailleurs sociaux, fixe au regard des circonstances locales les délais au-delà desquels la commission de médiation ou le comité responsable du PDALPD peuvent être saisis.

d'entretien d'un logement. La mission a également rencontré des bailleurs semblant reporter tout le risque de l'acceptation d'un locataire difficile sur les associations (baux plus ou moins glissants).

Au-delà des dispositifs existants, un accompagnement social renforcé est le complément indispensable de la notion de délai anormalement long. Sans le financement de telles mesures, l'accès des plus fragiles au logement social ne pourra jamais être assuré. Ce financement supplémentaire pourrait provenir en partie du FSL et suppose donc un partenariat avec le conseil général.

↳ **Intégrer davantage les dispositifs d'accompagnement social dans la gestion de la demande.**

3.3 - Mettre en place des systèmes territorialisés de gestion de la demande

Malgré ses préventions initiales, la mission a acquis la conviction qu'un système partagé de gestion de la demande était possible, même dans les lieux où la demande est importante, puisque cela existe à la fois à Paris (beaucoup de bailleurs, mais une seule collectivité) et dans l'ouest du pays (départements des Pays de la Loire et du Morbihan). La mise en place de tels systèmes est de nature à simplifier la tâche des différents acteurs du logement et donc ne serait pas coûteuse. Seront donc abordés ici les éléments de méthode permettant d'aboutir à la couverture à terme de l'ensemble du territoire par de tels dispositifs.

3.3.1 Créer des systèmes d'information départementaux répondant à des exigences nationales

Des fichiers partagés mis en place au niveau départemental...

La mission préconise **la mise en place de systèmes communs de gestion de la demande à l'échelle départementale**. La délivrance d'un numéro unique serait indissolublement liée au dépôt d'un dossier de demande, valable pour tous les bailleurs du département et à leur disposition par l'intermédiaire d'une base de données partagée. Ce système recenserait également les données de base en termes d'offre de logement, à l'image de ce qui existe dans les Pays de la Loire.

L'importance de l'échelle départementale est en effet confirmée par la loi ENL qui prévoit des plans départementaux de l'habitat pour assurer la cohérence entre les territoires couverts par un plan local d'habitat (PLH) et ceux qui ne le sont pas⁷³. Cette échelle ne fait pas obstacle à des impératifs statistiques aux différents niveaux pertinents : agglomération, département, région, France entière. Les systèmes informatiques actuels peuvent en outre être suffisamment modulables et évolutifs pour s'adapter à la montée en puissance des intercommunalités.

⁷³ Ce plan tient compte des SCOT, PLH, PDALPD et des sorties d'hébergement. Il établit un diagnostic sur les marchés du logement et étudie la création d'un observatoire du logement. Il est élaboré par l'Etat, le département et les EPCI ayant un PLH, pour 6 ans. Il est concerté au sein d'une section départementale du comité régional de l'habitat, présidée par le préfet et le président du conseil général.

La mission s'est interrogée sur le point de savoir si la notion de n° unique départemental était pertinente en **région parisienne** et si, compte tenu des interactions entre départements, il ne convenait pas de passer à un système régional. Elle n'a toutefois pas retenu cette hypothèse, à ce stade, notamment pour les raisons suivantes :

- un système commun de gestion de la demande concernant toute la région parisienne serait particulièrement lourd, tant en nombre de demandes qu'en nombre de partenaires, et serait donc trop complexe à mettre en place ; en outre, rien n'empêche un croisement annuel des fichiers départementaux pour connaître les demandeurs communs ;
- un système régional se heurterait à la place très particulière occupée par Paris, tant du fait d'une demande potentiellement très importante face à une offre limitée que des caractéristiques institutionnelles parisiennes (une seule collectivité à la fois commune et conseil général) ; en outre, Paris est en train de refondre son système informatique de gestion de la demande qui est très complet ;
- les préoccupations des grands organismes bailleurs présents sur plusieurs départements de la région parisienne pourraient être prises en compte par la création d'un réseau des bailleurs concernés, sous l'égide du préfet de région Ile-de-France.

La mission ne préconise **pas la mise en place d'une application nationale** permettant aux départements qui le souhaitent de gérer la demande, à l'image de ce qui a été fait au travers de l'application du n° unique. Un tel dispositif serait en effet trop lourd, ne permettrait ni la mise en place du partenariat nécessaire à son exploitation, ni l'adaptation du système en fonction des caractéristiques locales (quoi de commun entre la Loire et les Hauts-de-Seine ?). Fichier commun de gestion de la demande ne veut donc pas dire solution informatique unique.

La **mise en œuvre déconcentrée de ce dispositif, sous l'égide du préfet**, seul en mesure de mobiliser efficacement l'ensemble des partenaires, est en effet une condition de réussite de ce projet qui doit d'abord être approprié par l'ensemble des acteurs locaux et répondre à leurs besoins.

Rien n'interdit toutefois d'homologuer, voire d'acquérir, au niveau national des logiciels adaptés, notamment au bénéfice des départements le plus modestes qui n'auront pas les moyens d'investir dans la mise au point informatique de systèmes concernant un faible nombre de demandes.

... répondant à des exigences nationales

En revanche, même en l'absence d'un fichier national unique, il peut y avoir harmonisation nationale des données et des sorties statistiques disponibles. Une fois précisés les renseignements demandés nationalement aux demandeurs, au travers d'un formulaire qui s'impose à tous, le contenu de ce système de gestion ainsi que les statistiques qui peuvent en être tirées en découlent. Restent alors à déterminer les données à enregistrer dans le système en matière d'offre de logement, de zonages pertinents pour l'analyse de la demande (quartier, commune, agglomération...) ainsi que les statistiques qui devront être rendues anonymes et les modes de connexion technique des différents acteurs⁷⁴.

⁷⁴ La mission n'a pas eu communication du dossier CNIL concernant le système en vigueur en Pays de la Loire mais il lui a été assuré que l'agrément CNIL avait été obtenu sans difficulté majeure, sous réserve de l'anonymisation des statistiques.

Ceci suppose donc qu'un **cahier des charges soit élaboré au plan national**. Ce cahier des charges prévoirait notamment :

- les données à collecter concernant les demandeurs (éléments du dossier de demande) et les données minimales concernant l'offre de logement à intégrer dans le système d'information ;
- l'intégration obligatoire de l'ensemble des acteurs du logement, les réservataires devant trouver intérêt à utiliser ce système commun de gestion pour gérer leurs propositions ;
- les règles générales d'accès aux données nominatives après avis de la CNIL ;
- la possibilité de relier à terme ce système avec les coordonnées géographiques des immeubles et un système cartographique ;
- la possibilité d'agglomérer les données à tous les niveaux pertinents (quartiers, communes, EPCI, département), la forme et le contenu des statistiques périodiques à fournir afin de constituer un outil de connaissance aux niveaux régional et national ;
- la possibilité de répondre de façon automatisée à toutes les enquêtes existantes (ou résultant de l'étude préconisée ci-dessus) ;
- la possibilité de réaliser tous les tris nécessaires pour faciliter l'instruction des demandes en délai anormalement long.

La gestion commune de la demande s'intégrerait naturellement dans le cadre des compétences actuelles des uns et des autres et, notamment, le maintien de la compétence pleine et entière des bailleurs en matière d'attribution.

↳ **Mettre en place des systèmes partagés de gestion de la demande au niveau départemental, répondant à des exigences nationales, fixées par un cahier des charges.**

↳ **Homologuer les applications informatiques répondant au cahier des charges.**

Une fois posée l'économie du dispositif, reste à fédérer les énergies autour de ce projet et à surmonter certains blocages dont la mission n'a pas toujours bien saisi les motifs⁷⁵.

3.3.2 Poser au plan national l'objectif de gestion partagée de la demande et fixer un calendrier pour y parvenir

Donner le temps à la réforme tout en affichant un calendrier volontariste

La plupart des partenaires sont assez anxieux à l'idée qu'un nouveau système de gestion puisse leur être imposé dans des délais raccourcis, tout en ayant conscience que le système actuel du n° unique n'est pas viable. Ils mettent en outre en avant le délai nécessaire à la négociation partenariale. C'est pourquoi la mission considère qu'il convient d'abord de fixer l'objectif dans un délai qui peut être relativement lointain (3 ans par exemple) à condition que des étapes intermédiaires permettent de constater l'avancement des travaux. Il est en outre normal que la mise en place d'un tel projet s'échelonne dans le temps, même au sein d'un même département⁷⁶.

⁷⁵ L'absence de réelle publicité faite au système existant en Pays de la Loire par l'USH reste pour la mission un mystère, de même que la distinction avancée par certains entre "fichier de la demande" et "fichier d'attribution".

⁷⁶ A l'image de ce qui a été fait en Loire-Atlantique, un système de gestion peut d'abord être testé sur l'agglomération chef-lieu avant d'être étendu à l'ensemble du département.

Ainsi des comptes-rendus réguliers d'avancement des travaux pourraient être demandés à chaque préfet afin que par exemple :

- les discussions partenariales soient engagées dès la première année ;
- des opérations pilotes soient menées dans une partie des départements, éventuellement limitées dans l'espace (une agglomération par exemple), dès la deuxième année, avec, à la clé, des financements incitatifs pour les pionniers...

Cette volonté doit se traduire en fin de parcours par des sanctions clairement affichées pour les bailleurs n'acceptant pas de participer au système commun qui se verraient appliquer les sanctions financières similaires à celles déjà prévues dans le dispositif du n° unique⁷⁷.

↳ Fixer un calendrier volontariste de mise en oeuvre de la réforme, accompagné de sanctions financières dissuasives.

Poser le principe de l'intégration des réservataires et des collectivités dans le système

L'intégration des organismes collecteurs du 1%, notamment en région parisienne où ils représentent une part importante des contingents, est impérative. Il est en effet important de connaître la demande satisfaite mais également en attente dans ce cadre. Les collectivités territoriales doivent également être parties prenantes car elles trouveront dans ce système une source d'information précieuse et un outil de gestion de leur contingent propre.

Il convient tout d'abord de relativiser les craintes de certains collecteurs dont les droits de réservation, quel que soit le système de gestion utilisé, sont d'abord garantis par la teneur des conventions qu'ils ont signées avec les bailleurs, qu'il s'agisse d'appartements individualisés ou d'un droit de tirage. La possibilité éventuelle qu'aurait un organisme de se faire « prendre » un salarié par un autre organisme ne semble donc pas un véritable obstacle. Une charte de déontologie peut par ailleurs être élaborée.

Avec un fichier partagé, les bases de données qui en résultent peuvent être, si nécessaire, interfacées avec les systèmes de gestion propre à chaque acteur (contributions des entreprises pour les organismes du 1%, par exemple). Dans l'esprit de la mission les organismes collecteurs doivent devenir des lieux d'enregistrement à part entière.

D'autres modalités d'enregistrement des demandes peuvent être envisagées (mise en place de lieux d'enregistrement partenariaux comme à Nantes). Dans ce cadre, un accord avec les partenaires locaux pourrait être recherché dans chaque département pour confier à l'ADIL un rôle d'enregistrement du numéro unique pour le compte des partenaires qui le souhaitent.

↳ Eriger les collecteurs en lieu d'enregistrement et promouvoir la création de lieux partenariaux d'enregistrement, en liaison avec les collectivités territoriales et les ADIL.

Confirmer l'objectif de lutte contre les discriminations par un examen partenarial des demandes en délai d'attente long, sous le contrôle de l'Etat

⁷⁷ Article L 441-2-1 du CCH.

La mission a été frappée par le contraste existant entre une multiplicité de dispositifs et de comités de suivi (PDALPD, ACD, commission de médiation...) et le faible résultat pratique de ces instances : finalement, peu de bailleurs sont en effet interpellés sur les délais d'attente anormaux de certains demandeurs.

C'est pourquoi, lorsqu'un véritable système de gestion de la demande sera mis en place, le suivi des demandeurs en délai anormalement long devra être systématisé et pourra être contrôlé par l'administration. Il appartiendra a priori aux DDE de se mettre en situation d'assurer un tri automatisé de ces demandes afin de soumettre les cas particuliers à une instance partenariale. Lorsque le délai anormalement long fixé par le préfet sera supérieur à trois ans, il pourra être préconisé qu'un examen systématique des demandes puisse être effectué également pour les demandes dépassant ce délai.

↳ **Rendre effectif le contrôle de toutes les demandes en délai anormalement long par l'Etat, lorsque les systèmes de gestion de la demande seront mis en place.**

↳ **Créer un mécanisme d'examen systématique des demandes de plus de trois ans, lorsque le délai anormalement long applicable dans le département dépasse ce délai.**

3.3.3 Investir dans la méthode pour inciter à une mise en place rapide de systèmes d'information partagés

Créer une véritable assistance à maîtrise d'ouvrage centrale s'appuyant sur des équipes projet départementales

Sans une solide assistance à maîtrise d'ouvrage centrale et interministérielle, le projet ne pourra réellement aboutir. **La mission suggère donc qu'une structure de projet comprenant des cadres de diverses cultures (préfectorale, équipement, affaires sociales, bailleurs sociaux, collectivités territoriales) et ayant une expérience de terrain soit constituée.** Cette structure, légère mais de haut niveau, devra pouvoir s'appuyer sur un CETE désigné à cet effet pour ce qui concerne la compétence informatique. Cette structure, déjà évoquée au point 3.2, serait chargée de mettre en place des mesures immédiates d'évaluation et d'amélioration de l'existant et, dans la continuité, d'appuyer l'ensemble des services déconcentrés pour l'élaboration et la mise en place de systèmes partagés de gestion de la demande.

Cette structure de projet doit tenir le cap dans la durée, donner aux services déconcentrés les outils nécessaires à une mise en œuvre des systèmes d'information départementaux (description pédagogique des systèmes existants, plaquettes explicatives à l'intention des différents acteurs du système, état d'avancement des opérations pilote...). Il est en effet important que chaque acteur, pris individuellement, ait une information directe sur les enjeux du projet et les avantages à en attendre, ainsi que des réponses précises et argumentées à ses interrogations.

Cette structure devra également, au fil du projet, diffuser les expériences positives ou les écueils rencontrés par les uns et les autres, dans le cadre d'une animation au niveau des préfets et des DRE-DDE comme à celui des animateurs départementaux des projets.

La concertation avec les bailleurs devra être recherchée systématiquement. L'adhésion des collectivités territoriales est une condition majeure de réussite du projet et suppose donc

une réelle assistance de l'Etat qui pourra, par exemple, se manifester par des aides substantielles aux partenaires pionniers, sous réserve qu'ils acceptent ensuite de diffuser leurs bonnes pratiques, et par l'homologation de dispositifs informatiques répondant au cahier des charges.

↳ **Charger la structure interministérielle de pilotage de l'animation sur la durée des équipes de projet départementales. Doter en conséquence cette structure de cadres de haut niveau ayant une expérience de terrain.**

Mobiliser les crédits pour une opération source d'économies à terme

Bien évidemment se pose la question du financement de ce projet. L'expérience des Pays de la Loire montre que **le système est à terme rentable**. La description des lourds systèmes d'observatoires mis en place et des multiples saisies opérées dans de multiples bases de données montre combien le partage de l'information pourrait économiser d'énergie.

Cette économie sera d'autant plus sensible que l'Etat comme les collectivités tiendront leur rôle et exigeront des comptes précis des bailleurs sociaux. En outre, ce système permettrait de mieux suivre les délégations du contingent préfectoral.

La rationalisation des enquêtes menées par l'administration centrale, en lien avec l'USH, serait en outre de nature à améliorer notablement la connaissance à un coût égal et avec un moindre investissement en personnel des bailleurs.

Le caractère indispensable de ces systèmes d'information partagés, tant pour le demandeur que le contributeur aux finances publiques, justifie qu'un **financement soit ménagé pour la mise en place du dispositif** (investissement humain, informatique, intellectuel...). Ce financement pourrait provenir du budget de l'Etat pour ce qui concerne l'apport des services de l'Etat. L'annexe 12 détaille les économies qui pourraient être réalisées à terme grâce à ce dispositif : l'application du n° unique revient à 140 000 €(effectif compris d'un ETP) et sa mise à jour est chiffrée à 235 000 €dans le budget 2006.

Pour les bailleurs, une partie du financement pourrait provenir du fonds d'intervention pour le logement locatif social ; ce fonds, financé par la caisse de garantie du logement locatif social à hauteur de trois millions d'euros par an est destiné à financer des opérations de modernisation de la gestion locative, notamment en matière de gestion des attributions.

Le fonctionnement du dispositif serait quant à lui largement financé par les économies réalisées par rapport au dispositif actuel : frais de gestion de l'application du n° unique, coût d'accueil et de saisies multiples lié au dispositif actuel, reconversion des ressources humaines des observatoires vers la gestion du nouveau système de gestion de la demande...

↳ **Investir dans la mise en place du dispositif, son fonctionnement étant financé par les économies induites.**

CONCLUSION

Le dispositif d'enregistrement départemental des demandes de logements locatifs sociaux devait « *garantir les droits du demandeur* » et « *assurer l'examen prioritaire des demandes non satisfaites dans un délai anormalement long* ». Force est de constater que cet objectif n'a pas été atteint et ne pouvait l'être avec un système d'enregistrement trop restreint et cloisonné, n'intégrant pas pleinement les collectivités territoriales et les organismes collecteurs du 1% logement et n'ayant pas été conçu pour fournir des statistiques.

Ce dispositif ne peut donc pas être amélioré pour répondre aux enjeux actuels du logement social : mixité sociale, logement des publics défavorisés, non discrimination. C'est pourquoi la mission propose de mettre résolument en place de véritables systèmes partagés de gestion de la demande dans chaque département.

La transparence induite par la création de tels systèmes d'information n'est pas dans la culture de tous les acteurs et se heurtera sans doute à quelques réticences. Mais si l'on souhaite vraiment mettre le demandeur au centre du système d'attribution des logements, c'est une nécessité.

Le principe du partage des informations doit en outre être élargi à l'ensemble des paramètres, tous les aspects du logement social étant imbriqués : parc social au sens physique et territorial, occupation sociale des logements, caractéristiques de la demande exprimée et des attributions. Ce partage impose aux bailleurs une obligation d'information, contrepartie légitime des aides publiques reçues et de leur pouvoir d'attribution dont ils doivent rendre compte à la collectivité publique. Parallèlement, il impose à l'Etat une rationalisation et une stabilisation des enquêtes sur le logement social.

La politique d'attribution des logements sociaux suppose un véritable partenariat local avec l'ensemble des acteurs territoriaux et notamment les services sociaux. Pour impulser ce partenariat, les services déconcentrés de l'Etat ont besoin à leur côté d'une instance de pilotage interministérielle proche de leurs préoccupations. Cette instance nationale doit leur apporter un soutien dans la durée, un éclairage comparatif sur leur action et un conseil qui ne soit pas cloisonné par type d'intervention (construction, définition des publics prioritaires, politique de la ville...).

Alors que l'attribution des logements est au coeur de la politique de logement social, le délai d'attente des véritables demandeurs est actuellement mal connu. Seuls des systèmes d'information partagés gérant la demande exprimée permettront d'évaluer ce délai avec un degré de fiabilité suffisant. Il sera ainsi possible de savoir combien de personnes il y a derrière la nébuleuse actuelle des listes d'attente de logement social, pourquoi et combien de temps elles attendent et en déduire les actions à mener.

Marianne BONDAZ
Inspectrice
de l'administration

Hélène de COUSTIN
Inspectrice
de l'administration

Marc PREVOT
Inspecteur général
de l'équipement