LE CONTINGENT PREFECTORAL D'« AGGLOPOLYS », LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE BLOIS

Organisme d'accueil :
- La Communauté d'Agglomération « Agglopolys », à la Direction de l'Urbanisme, du Développement et de l'Habitat

Tuteur de stage :
Madame Jeanine Marchand Savarit

MARINE BOITARD IUP 3
Mai- Juillet 2006

Avant– propos

Cette étude a nécessité de nombreuses rencontres avec les intervenants dans l'Habitat. Il a été très intéressant et captivant de travailler dans ce domaine.

Mais il est vrai que le schéma législatif et règlementaire des politiques de l'Habitat est complexe. Personnellement, j'ai rencontré des obstacles durant mes recherches, que soit dans la récoltes des données, dans la compréhension des rôles des acteurs et l'application des procédures règlementaires et législatives.

Les organismes les plus difficiles à convaincre de me rencontrer sont les bailleurs sociaux. A mon avis, les données ne sont pas disponibles dans des délais respectables pour une étude. Je souligne que l'OPAC est en dehors de ce problème car elle a effectué un travail rapide. En revanche, pour ce qui est des entretiens, cet organisme a été moins ouvert. Mais pas autant que Loir-et-Cher Logement où les contacts téléphoniques ont été nombreux avant d'aboutir à un entretien.

La société Jacques Gabriel est, entre une aide efficace et des procédures de prises de contacts lourdes (durée d'attente de réponse, multitude de procédure administrative…).

Mais ces organismes sont tout de même arrivés à transmettre certaines données et certaines informations.

Dans ce cadre, mes recherches se sont avérées difficiles, par moment et suivant les acteurs rencontrés.

Remerciements :

Je tiens à remercier toutes les personnes qui m'ont apporté leur aide et pour lesquelles, cette étude n'aurait pas pu se réaliser :

- Mr Borbon de l'office HLM Office Public d'Amélioration et de Construction
- Mme Carl, chargé de mission à l'Observatoire de l'économie et des territoires du Loir-et-Cher
- Mr Chincolla, de l'Office HLM Immobilière Val de Loire
- Mr Dardenne, Responsable du service Habitat et Construction de la Direction Départementale de l'Equipement du Loir-et-Cher
- Deschamps Katia, secrétaire de Direction de la Direction de l'Urbanisme, du Développement et de l'Habitat
- Mme Dezon travaillant au Bureau de l'Organisation interministérielle de la Préfecture du Loir-et-Cher
- Mme Fernandez, Responsable de l'agence CIL Val de Loire
- Mme Foulon du service Habitat et Construction de la DDE du Loir-et-Cher
- Mr Froger, Directeur de la Direction de l'Urbanisme, du Développement et de l'Habitat
- Mme Garbi, responsable des commissions d'attribution de la SA Loir-et-Cher Logement
- Melle Gergaud, Responsable des politiques sociales de l'habitat au service Habitat et Construction de la DDE du Loir-et-Cher
- Mme Hube, Urbaniste à la DUDH
- Mme Joyeux, Service statistique de la Direction Régionale de l'Equipement de la Région Centre
- Mr Ledorguet, de l'office HLM OPAC
- Mme Marpault de l'office HLM SA HLM Jacques Gabriel
- Mr Peigné, du service Connaissances des territoires de la DDE du Loir-et-Cher
- Mme Robin Pascaline, service des stages de l'Ecole Polytechnique de l'Université François Rabelais de Tours
- Mme Roux, assistante de Monsieur Serrano au Pôle logement de la ville de Blois
- Mr de Salaberry, Maire de Fossé et Vice-président chargé de l'aménagement de l'espace et de l'habitat
- Mr Serrano, Maire – adjoint de la ville de Blois en charge du Pôle Logement
- Mr Tanvier, du Centre Intercommunal d'Action Social

Un remerciement plus particulier à Mme Gorry, mon commanditaire, pour ses suggestions qui m'a permit de mener à bien cette étude; à Mr Nicolas Verneau, Technicien urbaniste de la Direction de l'Urbanisme, du Développement et de l'Habitat qui m'a beaucoup aidé pendant ces trois mois et Mme Marchand Savarit, mon tuteur et professeur à l'Ecole Polytechnique, pour ses conseils.

Et je tiens à remercier toutes les personnes des services de la DUDH pour leur accueil chaleureux, et plus particulièrement, leurs bonnes humeurs et leurs gentillesses.

Sommaire

Avant– propos - - -

III– Caractéristiques des personnes vivant dans les logements du contingent Préfectoral **40**

III– 1. L'inadéquation entre l'offre et le demande de logement social sur l'ensemble du territoire de la communauté d'agglomération 41
III– 1.1. Les demandeurs souhaitent prioritairement obtenir à un logement localisé sur le territoire d' « Agglopolys » 41
III– 1.2. Une majorité des personnes seules et des familles monoparentales 41
III– 1.3. Plus de demande que d'offre de logement 42
III– 2. Une affirmation des disparités entre les demandes et les offres de logement en 2006
III– 2.1. Une forte attraction de la ville de Blois et plus particulièrement un demande de petit logement et de type 3 44
III– 2.2. Un demandeur sur deux est dans une situation d'hébergement d'urgence sur le département 45
III- 3. Une grande difficulté à répondre à la demande de nombreux candidats dans la ville de Blois 47
III– 3.1. Les demandeurs sont déjà logés dans le parc HLM 47
III– 3.2. Les demandeurs sont sans emploi 47
III– 3.3. Les quartiers Ouest sont les plus demandés 49
III– 4. Conclusion 50

IV– Conclusion **51**

Bibliographies 54
Glossaire 55
Annexes 56

Ce rapport s'inscrit dans le cadre universitaire de la maîtrise IUP d'Aménagement et Développement Territorial de l'Ecole Polytechnique de Tours. La communauté d'agglomération « Agglopolys », ayant la compétence Habitat, a fait une commande sur le thème des logements du contingent préfectoral. Le but est de localiser les logements réservés, de les recenser et d'identifier les demandeurs, ainsi que de connaître le mécanisme « réservation ».

La communauté d'agglomération, « Agglopolys », a obtenu la délégation de l'aide à la pierre au début de l'année 2006. Cette compétence, de plus, dans le domaine de l'habitat, montre que les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) peuvent régir leur territoire. Aussi, le service habitat d' « Agglopolys » s'est interrogé sur le patrimoine réservé par le Préfet. En effet, une circulaire de janvier 2005 rend possible la délégation des réservations préfectorales de logements locatifs sociaux aux EPCI sous certaines conditions. La principale est l'implication de l'EPCI en faveur des personnes bénéficiant de ces logements.

Sur les vingt-trois communes, dont la plus importante est la ville de Blois (49 171 habitants), le parc social est géré par quatre bailleurs sociaux : l'OPAC, SA HLM Jacques Gabriel, SA HLM Loir-et-Cher Logement et le groupe 3F, Immobilière Val de Loire. Ces organismes disposent de logements réservés par le Préfet qui relèvent d'une législation dictant les modalités des conventions, les procédures d'attributions et les engagements des signataires.
Ainsi, le Préfet peut exercer un droit de réservation au profit des personnes prioritaires lors de la mise en location des logements HLM. Le contingent préfectoral est limité à 30% du total des logements de chaque organisme dont 5% au bénéfice des agents civils et militaires de l'Etat. Ainsi, le Préfet passe des conventions avec les organismes HLM pour réserver ces logements. D'autres réservataires comme les collectivités locales (principalement les communes) et les organismes collecteurs du « 1% logement » sont acteurs du système de réservation. Le public visé n'est pas le même selon les réservataires.
Les personnes concernées par le contingent préfectoral sont dans des situations économiques et sociales très précaires. Elles ont un revenu inférieur à 60% des plafonds HLM et elles cumulent les aides locatives pour s'en sortir. Elles sont en situations d'urgence pour se maintenir ou accéder à un logement. C'est pour ces personnes très défavorisées que ce type de procédure de réservation a été mis en place, car, depuis la loi « Besson » du 31 mai 1990, avoir un logement est un droit.

En premier lieu, pour répondre à la commande, j'ai effectué des recherches sur les législations, les règlements et les rôles des acteurs afin de comprendre le système de réservation réalisé par le Préfet.
Il s'est avéré que la gestion a été confiée au milieu de l'année 2005 à la Direction Départementale de l'Equipement du Loir-et-Cher. La mise en place et l'appropriation des procédures par les acteurs ont été laborieuses. En effet, la gestion n'est pas simple car des modifications de règlements sont en cours d'élaboration en 2006. Tout ceci, malgré la bonne volonté des agents, rendent les attributions pour les personnes défavorisées compliquées.
Ensuite, dans une seconde partie, j'ai repéré le parc de logements réservés par le Préfet sur l'ensemble de la communauté d'agglomération et plus spécifiquement sur les quartiers de la ville de Blois. Aussi, j'ai trouvé intéressant de montrer la part de réservations des autres réservataires, notamment la mairie de Blois.
Et pour terminer, une analyse du peuplement de ces logements a été effectuée sur l'année 2005 et le début d'année 2006. Un suivi de ces personnes et des demandeurs a été réalisé pour pouvoir améliorer l'identification des besoins de cette population. Par la suite, un zoom est fait sur les demandes pour la ville de Blois qui est la plus sollicitée par les demandeurs.

La gestion du contingent préfectoral

I - La gestion du contingent préfectoral :

Les attributions des logements sociaux dans le cadre du contingent préfectoral suivent une législation et une réglementation faisant s'articuler une multitude d'acteurs.
Pour comprendre le système de réservation effectué par le préfet, il faut d'abord étudier les outils existants et le rôle des acteurs. En complément, ces éléments seront replacés dans le contexte du territoire concerné par cette étude, à savoir, les communes d'« Agglopolys » et le département du Loir-et-Cher. Ainsi, nous allons déchiffrer les dispositifs globaux et ceux qui régissent les territoires observés.

I-1. Les dispositions législatives encadrant l'attribution des logements sociaux :

- **La « loi Besson » du 31 mai 1990**

Cette loi consacre le droit au logement. Rappelons le 1er article : « garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation. Toutes personnes ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité, dans les conditions fixées par la présente loi, pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir. Le conseil national de l'habitat est chargé d'établir chaque année un bilan de l'action engagée qui est rendu public ».
Il est alors obligatoire pour tous les départements de mettre en place :

- un plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD)
- des Fonds de Solidarité Logement (FSL)
- des schémas d'accueil des gens du voyage

Le PDALPD et le FSL sont des outils qui ont pour vocation de définir les visées d'accession aux logements locatifs sociaux pour les personnes défavorisées.

Le **PDALPD** est placé sous l'autorité conjointe du préfet et du président du conseil général.
Ils sont chargés de l'élaborer et de le mettre en œuvre en collaboration avec :
- les communes ou leurs groupements
- les bailleurs privés ou publics
- les organismes collecteurs du « 1% logement »
- les caisses d'allocations familiales
- les caisses de mutualité sociale agricole,
- les opérateurs de services téléphoniques
- les distributeurs d'eau et d'énergie
- les associations chargées de l'insertion ou du logement des personnes défavorisées,
- les associations de défense des personnes en situation d'exclusion

Ses objectifs :
- définitions et évaluations des besoins et des moyens pour permettre aux personnes en diffi-

cultés d'accéder à un logement décent ou de s'y maintenir et d'y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques.
- le développement d'une offre de logements diversifiée et adaptée.
- favoriser l'accompagnement social des ménages.

Les orientations du plan départemental du Loir-et-Cher, 2002- 2007, sont au nombre de cinq :

- Renforcer l'identification des besoins
- Créer ou mobiliser une offre de logement adapté au public du plan
- Favoriser la mobilité résidentielle des ménages défavorisés
- Renforcer la prévention des expulsions
- Lutter contre l'insalubrité

Ensuite des fiches- actions sont élaborées pour connaître le contenu, les pilotes, les partenaires, les dates d'échéance et les évaluations de ces orientations exposées.

Les personnes définies comme défavorisées se partagent entre celles dont les difficultés ont uniquement une origine financière et celles dont les difficultés proviennent d'un cumul de difficultés financières et d'insertion sociale et qui doivent faire l'objet d'un traitement prioritaire.
Les personnes et familles considérées comme prioritaires peuvent être:

- sans aucun logement
- menacées d'expulsion sans relogement
- logées dans un taudis ou des habitations insalubres, précaires ou de fortune,
- hébergées ou logées temporairement dans des Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS) ou dans leur cercle amical,
- confrontées à un cumul de difficultés financières et d'insertion sociale.

L PDALPD est triennal. La révision est lancée mais sa durée total ne doit pas dépassé cinq ans. Une fois que le plan est expiré, un autre doit être établi.

Parallèlement, il y eu la création d'un **Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL)**.

C'est un outil du PDALPD qui a pour but :

- d'aider les ménages en difficulté à accéder ou à se maintenir dans un logement locatif
- à faire face aux charges collectives ou au remboursements des emprunts contractés pour les copropriétaires occupants, lorsqu'ils habitent une Zone Urbaine Sensible (ZUS) ou une copropriété située en secteur programmé.
- aides aux charges et aides à la sécurisation locative (allocation temporaire de logement et aide à la gestion locative adaptée).

Depuis la loi du 13 août 2004, le FSL est transféré obligatoirement aux départements. Actuellement, c'est le Conseil général du Loir-et-Cher qui a la compétence d'attribuer et de gérer le FSL.

• La loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991

C'est une prémisse de la notion « mixité sociale » introduite dans les lois suivantes. Les communes, les groupements de communes, les collectivités territoriales, l'Etat et les établissements publics s'engagent par principe à développer une offre diversifiée de logement afin de faire coexister les différentes catégories sociales. La cohésion sociale et la déségrégation de certains quartiers sont les préceptes de cette loi.

Depuis cette loi, les maires des communes et les présidents des communauté de communes concernés par les attributions d'un logement ont une voix délibérative aux commissions d'attributions de logements locatifs sociaux.

Cette loi modifie l'élaboration du **Programme Local de l'Habitat (PLH)** conventionné par l'Etat. Son élaboration et sa mise en œuvre est de la responsabilité d'une EPCI. Avant cette loi, l'Etat instruisait le PLH. Mais depuis 2004, avec la loi du 13 août 2004,il y eu un nouveau changement, car cet outil est mis en place par un établissement public de coopération intercommunale ou une commune compétant en matière d'Habitat.
Les PLH visent à répondre aux besoins en logement et à offrir une répartition équilibrée des logements sur l'ensemble des territoires.

Le diagnostic du nouveau PLH 2006- 2011 de Blois:

- un contraste entre le cœur de l'agglomération et les communes rurales périphériques qui se caractérise par une demande forte en habitat individuel
- un étalement urbain et une pression forte sur le foncier sur le territoire de l'agglomération et notamment pour l'accession à la propriété
- une demande importante et exigeante de logements sociaux
- le parc locatif privé n'est pas accessible pour des ménages très modestes surtout dans la ville centre et la première couronne

Les enjeux des politiques de l'Habitat du PLH 2006- 2011 :

- Diversification de l'offre de logements sur l'ensemble du territoire de l'agglomération (soulignant le Projet de Rénovation Urbaine (PRU) du quartier nord de Blois)
- sur le plan économique, anticiper l'arrivée des actifs
- sur le parc locatif social, assurer des logements pour un public en difficulté pour accéder à un logement
- le partenariat entre les acteurs et assurer la transparence avec les bailleurs sociaux
- mise en place d'une politique foncière globale pour connaître, en temps réel, le territoire.

Ce programme doit être compatible avec le SCOT. Il a une durée de six ans. Actuellement, le PLH 2006- 2012 a été adopté par le Conseil communautaire et l'avis de CRH est favorable. Les PLU devront être rendu conformes au PLH.

En plus, un outil d'intervention sur le parc privé que ce soit en milieu urbain ou en milieu rural, une **Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat** (**OPAH**) s'inscrit dans les objectifs du PLH. Instituée en 1977 afin de mettre fin aux opérations de totale rénovation, le régime des OPAH a été élargi par cette loi, puis en 2000 par la loi SRU. Cette procédure s'étend maintenant à tout l'habitat à vocation sociale. Elle fait l'objet d'une convention entre la commune ou l'EPCI compétent en matière d'habitat, l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat (ANAH) et l'Etat. En 2006, une OPAH débute dans la ville centre où l'objectif est la création de grands logements. Ces OPAH ont une durée de cinq ans.

• Loi de lutte contre l'exclusion du 29 juillet 1998

Cette loi a tout d'abord pour objectif de renforcer l'efficacité des dispositifs locaux existants et mis en œuvre par la loi Besson. Elle vise à garantir l'accès à tous au droit au logement, éradiquer l'insalubrité et offrir des logements aux plus démunis en conciliant la diversité de l'offre

de logement et la mixité sociale.

On voit se mettre en place des dispositifs d'accession à un logement pour les personnes « défavorisées » et victimes d'exclusion.
Premièrement la réforme des attributions des logements sociaux vise à les faciliter, en mettant en place un enregistrement départemental unique de la demande et en créant les accords collectifs entre le Préfet et les organismes HLM.

Les **attributions de logements sociaux par les organismes HLM** bénéficient :

- aux personnes physiques de nationalité française ou admise à séjourner régulièrement sur le territoire français
- aux personnes dont les ressources n'excèdent pas les limites fixées par arrêté
- aux associations déclarées ayant pour objet de sous-louer ces logements à titre temporaire. Il s'agit des associations et organismes agrées par le préfet et ayant pour objet de loger des personnes en difficulté, des personnes isolées ou en ménages âgées de moins de 30 ans, des étudiants et des travailleurs saisonniers.

(Cf Annexe n°I)
Les plafonds de ressources sont actualisés chaque année au 1er janvier. Il y a deux barèmes de plafonds de ressources.
Le premier conditionne l'attribution de la plupart des logements HLM. Le second s'applique aux logements financés avec des prêts spécifiques (PLA à loyer minoré et PLA d'intégration) et réservés à certaines catégories de population rencontrant des difficultés particulières d'insertion.

Ainsi, cette loi a permit une avancée pour l'aide au logement et à l'accompagnement social des personnes défavorisées. Les dispositifs en matière d'habitat sont évolutifs. Les réformes et les délégations de gestion de certains outils sont encore en cours de projet avec la loi « d'engagement national pour le logement ».

• La loi Solidarité et Rénovation Urbaine (SRU) du 13 décembre 2000

Elle renforce les moyens pour mettre en place les objectifs de la mixité sociale et de l'offre équilibrée de l'habitat. Notamment avec l'article 55 stipulant que les communes de plus de 3500 habitants et appartenant à une agglomération ayant plus de 50000 habitants doivent atteindre 20% de logements sociaux sur leurs territoires.
C'est un des principes fondamental de la loi SRU et une des plus controversée pour les maires des communes concernées.

• La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et la circulaire du 17 janvier 2005

Cette loi créait une délégation de compétence aux EPCI et aux départements et une délégation de gestion aux EPCI. La première est la délégation de compétence pour décider de l'attribution des aides publiques à la pierre à l'EPCI disposant d'un PLH.
Et la seconde est la délégation de gestion des réservations préfectorales de logements locatifs sociaux.
Le préfet peut déléguer par convention la gestion du contingent préfectoral au président d'une EPCI ou aux maires des communes qui le souhaitent. Des objectifs sont à respecter par ces ins-

tances pour faire perdurer cette délégation. Le préfet garde le contrôle et peut faire une mise en demeure pendant trois mois s'il considère que les engagements ne sont pas honorés. Par la suite, il peut se substituer à la collectivité locale concernée.
L'EPCI ou la commune doit remplir des conditions minimales qui montrent son implication dans la politique du logement social:

- les communes touchées par l'article 55 de la loi SRU doivent rattraper leur retard de 20% de logements locatifs sociaux sur leurs territoires
- la commune devra être un lieu d'enregistrement du numéro unique
- la commune ou l'EPCI suivront les objectifs définis dans le PDALPD et dans le PLH pour assister les personnes défavorisées
- La commune ou l'EPCI créera un partenariat avec les organismes gérant des dispositifs favorisant l'accession à la location d'un logement social.
- L'EPCI doit avoir un PLH et devenir un lieu d'enregistrement du numéro unique.

La durée de la délégation des réservations de logements par le préfet est de trois ans et elle est renouvelable.
(Cf Annexe II, Circulaire du 17 janvier 2005)

• Le projet de loi « engagement national pour le logement » courant de l'année 2006

Cette loi modifie entre autre l'article 9 (section I du chapitre Ier du titre IV du livre IV) du code de la construction et de l'habitation.
Il est souhaité la création d'un accord collectif intercommunal de 3 ans entre les bailleurs disposant un patrimoine sur le territoire et l'EPCI qui a la compétence en matière d'habitat.
Cet accord détermine un engagement annuel quantifié d'attribution de logements aux personnes connaissant des difficultés économiques et sociales, conformément aux personnes définies dans la loi besson et au PDALPD. Les conditions à respecter sont les mêmes que dans l'accord collectif départemental. Le comité responsable du PDALPD émet un avis sur cet accord, il a deux mois pour le rendre.

Dans cet accord, il est prévu de créer une commission de coordination présidée par le président de l'EPCI. Elle est composée :

- du représentant de l'Etat dans le département
- des maires des communes membres de l'EPCI
- des représentants des bailleurs sociaux
- de représentants du département
- des représentants des réservataires
- des associations agréées pour l'aide à l'insertion et au logement des personnes défavorisées.

Sa mission est d'examiner les demandes d'attribution de logement dans le cadre de l'accord collectif.
Elle ne se substitut pas aux commissions d'attribution mais elle émet des avis sur l'opportunité des attributions. Elle suit un règlement intérieur.
Si le représentant de l'Etat dans le département donne son agrément, l'accord collectif intercommunal se substitue à l'accord collectif départemental.

Après une mise au point des dispositifs législatifs et règlementaires existants dans le domaine du logement social, les jeux des acteurs dans la gestion du contingent préfectoral dans le territoire d' »Agglopolys » sont à éclaircir.

I– 2. Les acteurs participant à la gestion du contingent préfectoral

- **La Préfecture**

La direction des actions interministérielle s'occupait de la gestion du contingent préfectoral jusqu'au 1er juillet 2005. Depuis, l'ensemble de la gestion a été transféré à la DDE.

Pour exercer son droit de réservations de logements sociaux, le Préfet passe des conventions avec les organismes HLM. Il y a un règlement départemental d'attribution (RDA) qui régit les modalités de sa mise en œuvre, il est remis en cause par la loi « engagement national pour le logement ».
Le Préfet est invité en tant que représentant de l'Etat dans la commission d'attribution de logements sociaux. Il est un réservataire et pas le décisionnaire. Ce sont les organismes HLM qui attribuent les logements.

De plus, une commission de médiation est mise en place mais n'a encore fait l'objet d'aucun recours car aucun demandeur n'en a fait la saisie. Le rôle du préfet est d'avoir l'avis de cette commission et d'appliquer les sanctions qui s'y rapportent.
Si la personne est déclarée « prioritaire » en accord avec les objectifs du PDALPD et, si elle est dans une situation d'urgence, le préfet peut rendre obligatoire son attribution d'un logement du parc social du bailleur, si celui- ci n'a pas respecté ses engagements de l'accord collectif. Pour cela le Préfet doit être informé des logements vacants.
si le bailleur ne donne pas les informations permettant d'identifier les logements relevant des droits à réservation préfectorale, le préfet peut désigner, pour une année, un délégué spécial chargé de prononcer les attributions au nom et pour le compte de l'organisme, après consultation des maires des communes concernées.

- **La Direction Départementale de l'Equipement du Loir-et-Cher**

Depuis le 1er juillet 2005, le Direction Départementale de l'Equipement du Loir-et-Cher (DDE 41) gère le « contingent préfectoral ». Cette délégation de la gestion ne s'est pas traduite par une mise à disposition d'agent de l'Etat. C'est donc le Service Habitat et Construction qui traite les candidatures pour accéder aux logements sociaux dans le cadre du contingent préfectoral. Leur activité est de considérer les demandes en fonction des logements proposés par les organismes HLM. Après les propositions des offices HLM, la DDE a un mois pour proposer une candidature.
L'orientation du dossier se fait en fonction de la localisation du logement. S'il est dans Blois, la DDE recherche parmi ses candidatures, mais si la demande est dans une commune hors de Blois, la DDE donne deux semaines à la mairie concernée pour proposer un candidat. En revanche, si la mairie n'a pas de candidat, la DDE examine les demandes qui ont été effectué sur Blois.
Au bout du délai d'un mois, les commissions d'attributions acceptent la candidature et le ménage peut emménager, ou la commission refuse ce qui donne lieu à une justification.

Les refus sont généralement dus au fait que la personne candidate a des dettes de loyers vis-à-vis d'un des bailleurs sociaux, ou encore que sa situation financière ne permet pas de louer un logement sans avoir une garantie de paiement.
Des structures, comme des associations de réinsertion, le conseil général avec le F.S.L. ou encore, les organismes du « 1% logement », la CCI/ CIL, peuvent aider et se porter garant pour

ces personnes. C'est en fonction des conditions économiques et sociales que sont accordés les aides financières au ménage.

- **Les organismes HLM**

Les organismes HLM présent sur le territoire d' »Agglopolys » sont :
L'OPAC, SA HLM Jacques Gabriel, SA HLM Loir-et-Cher Logement et Immobilière Val de Loire.
Les trois premiers sont dits les « opérateurs historiques » car ils sont sur le secteur depuis de nombreuses années et qu'ils possèdent entre 26,6% et 38,6% du parc locatif social chacun. Alors qu'IVL n'en détient que 1,6%.

Les organismes HLM ont un pouvoir important dans toutes les attributions. Etant les gestionnaires du parc social, ils forcent à la négociation pour toutes actions envers leurs patrimoines.
Ils attribuent 30% sur chaque programme aux réservations de logements par le préfet, dont 5% aux agents civils et militaires. Et au début des années 90, lors de la mise en place du RDA, 10% du parc social était accordé aux réservations du Préfet.
Les organismes HLM organisent les commissions d'attribution de logement social aux personnes prioritaires définies dans le RDA. Ils suivent une convention où ils doivent respecter leurs engagements. Les sanctions sont selon la nature du manquement aux contrats. (Cf le rôle de la Préfecture).
Lorsqu'ils ont statué sur la demande, ils acceptent et ils doivent informer le demandeur, ou ils refusent et ils doivent justifier le ou les motifs.
Ils attribuent des logements aux personnes qui ont un garant physique et des ressources économiques qui permettent le paiement du loyer et des charges.
Avec les entretiens avec les bailleurs, le Loca-Pass, le FSL et la garantie d'une personne physique sont des facteurs très importants d'attribution des logements sociaux.
Les refus ont des raisons économiques, financières et juridiques (dette de loyer, situation irrégulière, ressources supérieures aux plafonds, taux d'effort trop important…).
La société JG a un rôle dans les instruction des dossiers des demandeurs de logements car elle est le lieu d'enregistrement du numéro unique, dit « guichet unique ».

- **Les maires**

Ils participent aux commissions d'attribution dès lors qu'il s'agit de logements implantés sur leurs communes. Leurs voix sont délibératives et elles comptent doublent en cas d'égalité, ils ont un rôle décisif à la commission. En revanche, d'après une enquête menée par le Centre d'études techniques de l'Equipement de l'Est en 1992, les maires ruraux ont un rôle prépondérant dans les commissions d'attribution de logements sociaux sur leurs communes. A l'inverse, les maires des communes urbaines maîtrisent peu l'attribution effective des logements, même s'ils sont consultés pour la recevabilité des dossiers et consultés sur la politique de peuplement, et ils n'ont pas d'information sur la gestion des sociétés HLM,

- **Les associations**

- de locataires : la Confédération National pour le Logement (CNL) et le Consommation Logement et Cadre de Vie (CLCV)

- oeuvrant en faveur de personnes défavorisées et en réinsertion sociale: la Fédération Nationale des Associations d'accueil et de Réinsertion Sociale (FNARS) et le CDAHR-

PACT du Loir-et-Cher

Elles participent aux commissions d'attribution où elles ont une voix consultative.

- **Le CIAS et le Conseil Général**

Les travailleurs sociaux assistent les demandeurs pour remplir les dossiers de demande de logement locatif social. Ils sont les interlocuteurs du service qui centralise les dossiers à la DDE. Ce sont des intermédiaires professionnels qui permettent de justifier l'urgence de la situation familiale. Les lieux de rencontres entre les demandeurs et ces professionnels du social sont les 2 partenaires sociaux:

- le service logement social du CIAS qui s'occupe plus particulièrement des personnes seules et des couples sans enfants
- le service social du Conseil Général, l'unité de prévention d'action social (UPAS) qui suit les familles

Une convention est en cours d'élaboration pour clarifier ce que ces organismes sont sensés faire lors d'un cas litigieux, comme par exemple, une personne seule qui n'a pas ses enfants à charge mais qui est en contact avec eux. Cette convention va concrétiser ce qui se fait depuis environ 20 ans.

(CF Annexe IV, Notice descriptive de demande de logement prioritaire)

De plus, le Conseil Général gère et distribue le FSL. Son rôle est à souligner car il permet aux personnes défavorisées d'avoir une garantie de ressources et ainsi d'accéder plus facilement à un logement.

- **Les organismes collecteurs du « 1% logement », autre catégorie de réservations de logements**

Ils n'ont pas de rôle dans le contingent préfectoral, mais il est intéressant de savoir quels organismes sont présents sur le territoire de la communauté d'agglomération et leurs parts de logements dans les réservations.

Les fonds versés par les entreprises sont collectés par des organismes agréés spécialisés. Ils assurent la gestion et font ainsi bénéficier les salariés de prestations et aides spécifiques dans le cadre de leur parcours résidentiels.

Le système de réservation sur chaque programme est fait en contrepartie de prêts aux bailleurs. C'est stipulé dans une convention passée entre chaque partie.

Pour faciliter les aides locatives, cet organisme propose une assistance financière, le Loca-Pass.

Le Loca-Pass est une avance aux demandeurs. C'est un « dépôt de garantie » pour faciliter une attribution de logement par les bailleurs ou dans le parc privé. Et le Loca-Pass permet aussi que l'organisme collecteur se porte caution pour le demandeur, auprès des propriétaires pour un montant équivalent à 18 mois de loyer augmenté de charges locatives sur une durée maximale de 3 ans.

Le **Cplos** (Comité paritaire du logement des organisme sociaux : Caisse d'Allocation Familiale, l'Union de Recouvrement des cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales et l'Union Immobilière des Organismes de Sécurité Sociale du Loir-et-Cher). Ce comité permet de mettre à disposition des salariés des adhérents, des logements en location qui sont préalablement réservés.

D'autres organismes collecteurs du 1% logement sont sur le territoire mais leur nombre de logement dans le parc social est faible. Il y a la présence de : **GIC Centre (**Groupement Interprofessionnel pour la Construction**), Promedica, Solendi, GIC La poste, MAAF, Socoloire…** .

Les bénéficiaires sont les salariés du secteur assujetti au 1% logement, les jeunes de moins de 30 ans salariés et les étudiants boursiers d'Etat.

Durant l'étude de l'attribution des logements locatifs sociaux, les réservations des ces organismes sont apparues intéressantes à connaître et à recenser.

Les acteurs du système de réservation du contingent préfectoral sont principalement le préfet, les organismes HLM, le service habitat et construction de la DDE et les maires des communes concernées par ces attributions.

I-3. Le fonctionnement des commissions d'attributions

I– 3. 1. Les commissions d'attributions

Les demandes sont examinées par une commission d'attribution. Le maire dont la commune est concernée par la proposition de logement peut présenter un candidat aux organismes HLM.
La commission d'attribution, obligatoire dans tous les organismes HLM, est seule compétente pour décider de l'attribution nominative des logements. Même quand les demandes émanent d'un réservataire, elle conserve cette aptitude. Les réservataires peuvent être le préfet, les organismes collecteurs du 1% logement ou une collectivité territoriale. Chaque organisme HLM suit sa propre politique tout en étant conforme à la législation qui encadre les attributions.

Un représentant des centres communaux d'action sociale (CCAS) ou un représentant du service sanitaire et social du département peut faire partie de la commission sur la demande du président. Et le préfet ou son représentant peut assister aux réunions sur sa demande.

L'attribution du logement est faite si la demande obtient la majorité des voix de la commission. Mais s'il y a une égalité, c'est le maire de la commune qui tranche car sa voix compte double. Donc, le fonctionnement s'exécute dans ces règles où le maire a le dernier mot après une négociation avec le Préfet.

En règle générale, lorsque la commission d'attribution a eu lieu, les modalités de refus et d'acceptation d'attribution de logement se déroulent ainsi :

- Si un logement est attribué, l'organisme HLM prévient le demandeur qui a 10 jours pour accepter ou refuser. L'absence de réponse est considérée comme un refus.
- Dans le cas d'un refus du bailleur, il doit justifier auprès du demandeur le ou les motifs.

(Cf Annexe III ; les motifs de refus de 2001)

I– 3. 2. Le règlement départemental d'attributions

Cette commission respecte le règlement départemental d'attributions (RDA**)** établit par le Préfet dans le cadre du contingent préfectoral. Il fixe les règles de son organisation et de son fonctionnement. Il détermine le droit de réservation sur un contingent préfectoral de logements locatifs sociaux sur un public prioritaire et il permet un gain de temps car il croise en temps réel les demandes de logement et les propositions de logements adressés par les bailleurs sociaux.
Dans le RDA, les publics ciblés sont les personnes dites « prioritaires » car elles sont en situation d'urgence, et leurs ressources sont généralement inférieures à 60% des plafonds ou à 80% du Salaire Minimum Interprofessionnelle de Croissance (SMIC). Les priorités sont définies par rapport aux conditions de logements jugées comme critiques, à la spécificité du logement et du ménage ainsi que les ménages ayant des difficultés financières.
(Cf Annexe IV, publics concernés par le RDA)

Dans le RDA, il est stipulé que les associations pourront avoir des attributions de logement afin de les sous-loués (bail glissant) à des personnes en difficultés ou isolées.
Il précise les critères de priorité pour l'attribution des logements et les conditions de leur réservation. Il est compatible avec le PLH, le PDALPD et les accords collectifs.

Durant mon investigation sur le RDA, la DDE et les organismes HLM l'avaient en leurs possessions mais ils n'ont pas voulu que je le consulte. Pour les OHLM, ils fallaient demander aux personnes de la DDE qui gèrent le contingent préfectoral. Or le service en charge du RDA m'a affirmé qu'il était obsolète du fait d'une réécriture et de sa possible suppression dans le projet de la loi d'engagement national pour le logement.

I- 3.3. L 'accord collectif départemental

L'accord collectif est un autre outil en matière d'habitat et pour favoriser la mobilité résidentielle des personnes défavorisées.
Il est triennal et il est conclu entre le Préfet et les bailleurs sociaux.
Il définit principalement un engagement annuel quantifié d'attributions de logements aux personnes cumulant des difficultés économiques et sociales. Et il détermine les délais d'attente manifestement anormaux au-delà desquels les demandes font l'objet d'un examen prioritaire. Il instruit le mode d'élaboration des informations statistiques (Demandes, logements mis/remis en location, logements vacants > 3mois, attributions et refus d'attributions par les demandeurs) et il organise les moyens d'accompagnement nécessaires.

- Dans le département du Loir-et-Cher, l'accord collectif 2003- 2006 a été conclut avec l'Office Public d'Amélioration et de Construction (OPAC)du Loir-et-Cher, les SA HLM Loir-et-Cher Logement, Jacques Gabriel, et Immobilière Val de Loire.

Le champ d'application géographique défini par le Préfet est le bassin d'habitat. Il existe trois bassins d'habitat dans ce département :

- le bassin d'habitat de Blois
- le bassin d'habitat de Vendôme
- le bassin d'habitat de Romorantin

(Cf Annexe V ; carte des bassins d'habitat)
Ce périmètre doit être constitué de communes contiguës dont l'une comprend au moins une ou plusieurs zones urbaines sensibles (ZUS), ou a plus de 5000 habitants et comporte un parc de logements locatifs sociaux représentant 20% des résidences principales.
Les ménages visés par l'accord collectif sont les même que ceux concerné par le PDALPD. Il agit pour les personnes définies comme « prioritaires », c'est-à-dire, des personnes encore plus en difficultés que celles évaluées par le PDALPD (2002- 2007) :

- les jeunes de 18/25 ans en difficulté
- les ménages en échec au titre de l'accession
- ménages en rupture nécessitant un relogement urgent
- les ménages sortant du parc temporaire (logement d'urgence, résidence sociale, CHRS…)
- les ménages occupant un logement déclaré insalubre
- les ménages en situation de surpeuplement
- ménages inadaptés à l'habitat collectif considérés comme fragilisé (curatelle, tutelle, sortie hospitalisation longue durée, SDF domicile CCAS)
- gens du voyage
- famille en situation de rupture conjugale
- familles monoparentales à faible revenu
- public bénéficièrent du RMI

Pour garantir les droits des demandeurs et afin d 'améliorer la transparence de l'attribution des logements sociaux, les enregistrements des demandes reçoivent un numéro unique dans le département. Les lieux d'enregistrement sont dans le cas du Loir-et-Cher : les organismes

HLM, la DDE, la ville de Romorantin- Lanthenay, et pour un fonctionnaire, c'est au service social de son administration. Dans le département du Loir-et-Cher, c'est Jacques Gabriel qui attribue ce numéro.
La candidature n'est pas examinée si elle n'a pas reçu de numéro unique.
La demande est valable un an et est renouvelable.

La définition des délais d'attente manifestement anormaux d'attribution d'une demande de logement locatif social est le résultat de la mise en place du numéro unique :

- 14 mois pour une demande externe
- 18 mois pour une demande de mutation

Il est possible de modifier dans certaines conditions.

L'objectif quantifié annuel dans le département du Loir-et-Cher est de 200 attributions de logements dans le cadre de l'accord collectif.

Les bailleurs sociaux dans le département	Les objectifs d'accueil quantitatifs par bailleurs en 2003*	Dont dans le bassin d'habitat de Blois* (2003)
OPAC Loir-et-Cher	77	36
SA HLM Immobilière Val de Loire	3	2
SA HLM Jacques Gabriel	55	36
SA HLM Loir-et-Cher Logement	65	36
TOTAL	**200**	**110**

* ces chiffres sont réévalués chaque année en fonction de l'évolution du parc (reconstruction et démolition)

Source : accord collectif 2003- 2006

Ces engagements quantitatifs sont variables selon les départements.
Ces objectifs tiennent compte de la capacité d'accueil des bailleurs sociaux et de l'insuffisance de logements adaptés. C'est une négociation entre l'Etat et les bailleurs sociaux qui destinent ces logements aux cas les plus lourds et les plus difficiles à accéder au logement qui nécessite une solution adaptée. L'EPCI compétent pour le PLH donne son avis.
Les bailleurs du département suivent ces objectifs et ils vont souvent au- delà..

I-3.4. Les conférences intercommunales

Des conférences intercommunales du logement étaient mises en place pour adapter territorialement l'accord collectif départemental. Elles rassemblaient :

- les maires du bassin d'habitat
- les représentants des EPCI compétent en matière de PLH
- les bailleurs sociaux
- un représentant du conseil général
- un représentant de l'Etat
- associations de locataires
- associations d'insertion
- collecteurs « 1% logement »

Présidé par un représentant des maires, ses missions étaient d'arrêter annuellement les orientations prioritaires d'attributions propres à chaque bailleur et les besoins de créations d'offres adaptées, et d'élaborer une charte intercommunale du logement visant à répartir entre chaque commune, les différents objectifs chiffrés d'accueil des personnes défavorisées. Leur fonctionnement est modifié par la loi ENL (engagement national pour la logement).

I–3.5. La commission de médiation

La commission de médiation permet d'étudier les réclamations des demandeurs de logements locatifs sociaux qui n'ont pas eu de logement. Ils effectuent une requête car il y a une absence d'offre dans les délais fixés par l'accord collectif. Elle émet un avis qu'elle adresse au Préfet, aux demandeurs, aux organismes bailleurs et aux collectivités locales concernées. Si la réclamation vient d'une personne définie dans le PDALPD, c'est le comité de pilotage du PDALPD qui est saisit. Le comité de pilotage du PDALPD du Loir-et-Cher est la DDE 41 au service Habitat et Construction.
Dans le département, depuis 2002, la Préfecture reçoit les requêtes. Cette commission est constituée de :

- quatre représentants des OHLM du département
- deux représentants des associations de locataires : Confédération National pour le Logement (CNL)/Consommation Logement Cadre de Vie (CLCV)
- deux représentants des associations pour le logement et l'insertion des personnes défavorisées : Fédération Nationale des associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale (FNARS)/ CDAHR- PACT

Depuis la mise en place de cette commission, aucune réclamation n'a été examiné puisqu'il n'y a eu aucune requête de la part des demandeurs de logements sociaux.

I–3.6 Le système de réservation

Et pour terminer l'articulation des différents dispositifs en matière d'habitat, il existe un système de réservation pour faciliter l'accès au logement pour certaines catégories de personnes et pour favoriser les parcours résidentiels.
En contrepartie de subventions, d'emprunts, et d'apports de terrain aux organismes bailleurs, les réservataires bénéficient d'une réservation au total qui ne doit pas excéder 20% des logements de chaque programme. Ce taux ne correspondant pas aux réservations effectué par le préfet.
Les réservataires peuvent être :

- l'Etat
- les collectivités territoriales
- leurs établissements publics
- les employeurs et les collecteurs du 1% logement
- les organismes à caractère désintéressé

Toutes les conventions de réservations sont communiquées au préfet. Elles comportent les délais de propositions des demandes par les réservataires et les modalités d'affectation du logement en cas de retard des propositions. Des réservations supplémentaires sont possibles.

Dépôt de la demande et instruction du dossier

DEMANDEUR

Rempli une demande avec une assitante sociale du Conseil général, du CIAS

envoi

PREFECTURE

Préfet et la direction des actions interministérielles

coordination

DDE

Dépôt et instruction du dossier
Enregistrement de la demande et attribution d'un numéro unique (aux organismes HLM)

La demande est valable un an et elle est renouvelable

Proposition de logement et du demandeur

envoi proposition sous 15 jours

Organismes HLM

Proposition d'un logement réservé par le Préfet

envoi

1 mois pour proposer un candidat

DDE

si à Blois, propose candidat, la mairie a un droit de regard

si autres communes

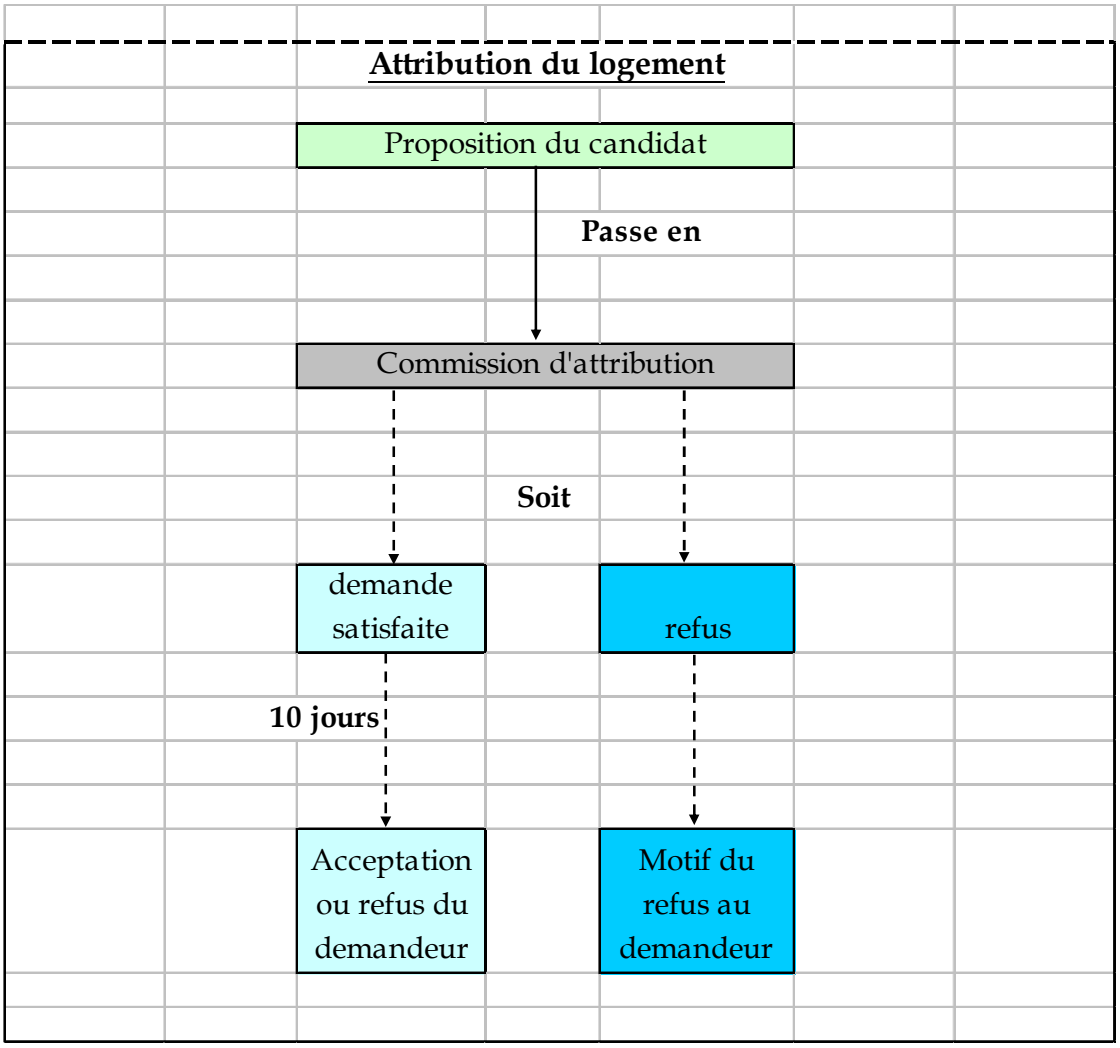
envoi proposition de logement ou proposition de candidat

Mairies concernées

si un candidat

si pas de candidat

DDE propose un candidat


Attribution du logement
Proposition du candidat
Passe en
Commission d'attribution
Soit
demande satisfaite
refus
10 jours
Acceptation ou refus du demandeur
Motif du refus au demandeur

4 - Conclusion :

Officiellement, tous les acteurs sont en relation par des conventions et des rencontres en commissions mais on note qu'il y a des échanges officieux sur le terrain. Ce sont des réseaux de connaissance entre les différentes personnes des organismes. Par exemple, une proposition de logement est faite par un bailleur au téléphone avec tel maire chargé de l'habitat. Cela arrive peu souvent mais il est à souligner que ce ne sont pas les seuls échanges. L'avantage de ce partenariat est la création d'un réel dialogue entre les acteurs.
Il est vrai que, face aux difficultés qui s'accumulent, la mise en place des politiques en matière de logement est complexe. Les lois rendent obligatoire la mixité sociale des villes et des quartiers, et la prise en compte de la capacité d'accueil de chaque organisme et de l'occupation sociale de son patrimoine. La connaissance du territoire d'action est donc primordiale et les règlements se heurtent à cette réalité.
Les complications rencontrées par les différents partenaires sont :

- une inadéquation entre la demande et de l'offre de logement
- des outils règlementaires et législatifs ne permettant pas de répondre rapidement aux besoins des personnes défavorisées ; exemple suppression du RDA car le contingent préfectoral est confondu avec l'accord collectif
- des bailleurs considérés comme ne faisant pas du social
- des demandeurs qui n'auront jamais d'attribution de logement à cause d'une situation sociale trop en marge
- des cas de personnes malhonnêtes qui falsifient des documents et qui détournent la vocation première des logements sociaux
- des maires ne voulant pas trop de personnes en phases de réinsertion dans leurs communes

Devant de tels problèmes, les acteurs participant aux attributions de logements sociaux se gardent de divulguer trop d'information. En effet, le logement social a toujours eut une image négative. La majorité des habitants des communes concernées sont réticents à la construction de ce type de logements. Les maires, tenant compte des avis de leurs électorats, veulent garder leurs prérogatives vis-à-vis de leur commune tout en conjuguant les orientations et les contraintes imposées par les politiques de l'Habitat dictées par la législation.

Tous ces règlements et toute cette législation nous ont montrés qu'il fallait tenir compte de l'occupation sociale du parc existant, de la capacité d'accueil des organismes HLM et de la mixité sociale des villes et des quartiers. Dans une seconde partie, nous allons faire l'état des logements disponibles et réservés par le Préfet

Les logements réservés sont principalement à Blois et dans les communes périphériques

II- Les logements réservés sont principalement à Blois et dans les communes périphériques.

II- 1. L'état général du système de réservations

II- 1.1. Les logements réservés sont inégalement répartis sur les communes d'Agglopolys.

Toutes les communes d'Agglopolys n'ont pas de parc locatif social sur leur territoire. Dans ce cas, elles n'ont pas toutes, non plus, de logements réservés par un réservataire.
13 communes ont des logements locatifs sociaux gérés par les organismes HLM dont 12 accueillent des logements réservés. C'est la commune de Sambin qui n'entre pas dans le système de réservation.

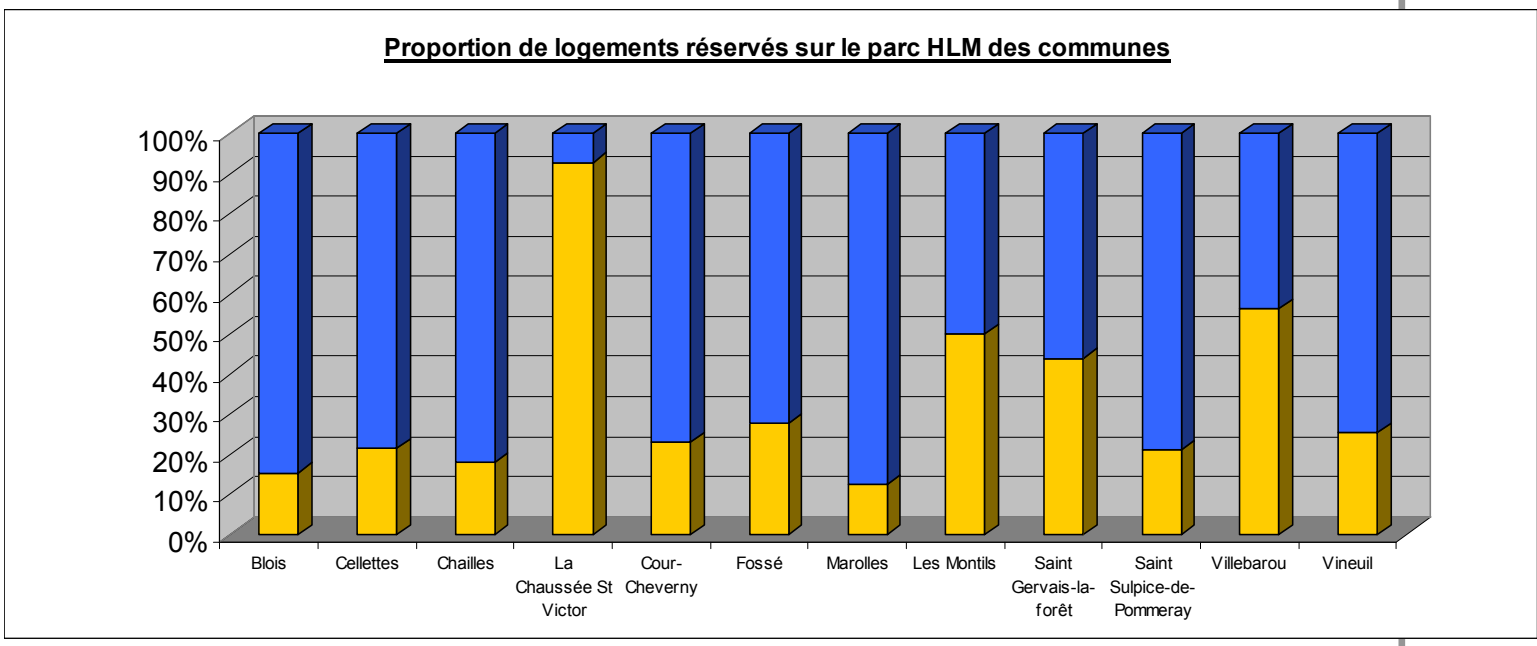
Tableau indiquant le nombre de logements réservés par communes sur les communes d'Agglopolys

Communes	Nombre de logements réservés	Nombre de logements sociaux au 31/12/2005	Proportion de logements réservés sur le nombre de logements sociaux %
Blois	**1260**	**8179**	15,41
Cellettes	6	28	21,43
Chailles	5	28	17,86
La Chaussée St Victor	**167**	**180**	**92,78**
Cour-Cheverny	3	13	23,08
Fossé	10	36	27,78
Marolles	1	8	12,50
Les Montils	6	12	50,00
Saint Gervais-la-forêt	43	98	43,88
Saint Sulpice-de-Pommeray	8	38	21,05
Villebarou	41	73	56,16
Vineuil	45	177	25,42
TOTAL	**1595**	**8870**	**17,98**

Source : bailleurs sociaux

Au total, il y a 1595 logements réservés, tous réservataires confondus. Ils représentent environ 17,98% du parc social.

La commune qui se démarque est la Chaussée St Victor car elle a plus de 92,5% des logements réservés sur l'ensemble de son parc social. Ce sont principalement des logements réservés par les organismes collecteurs du 1% logement.

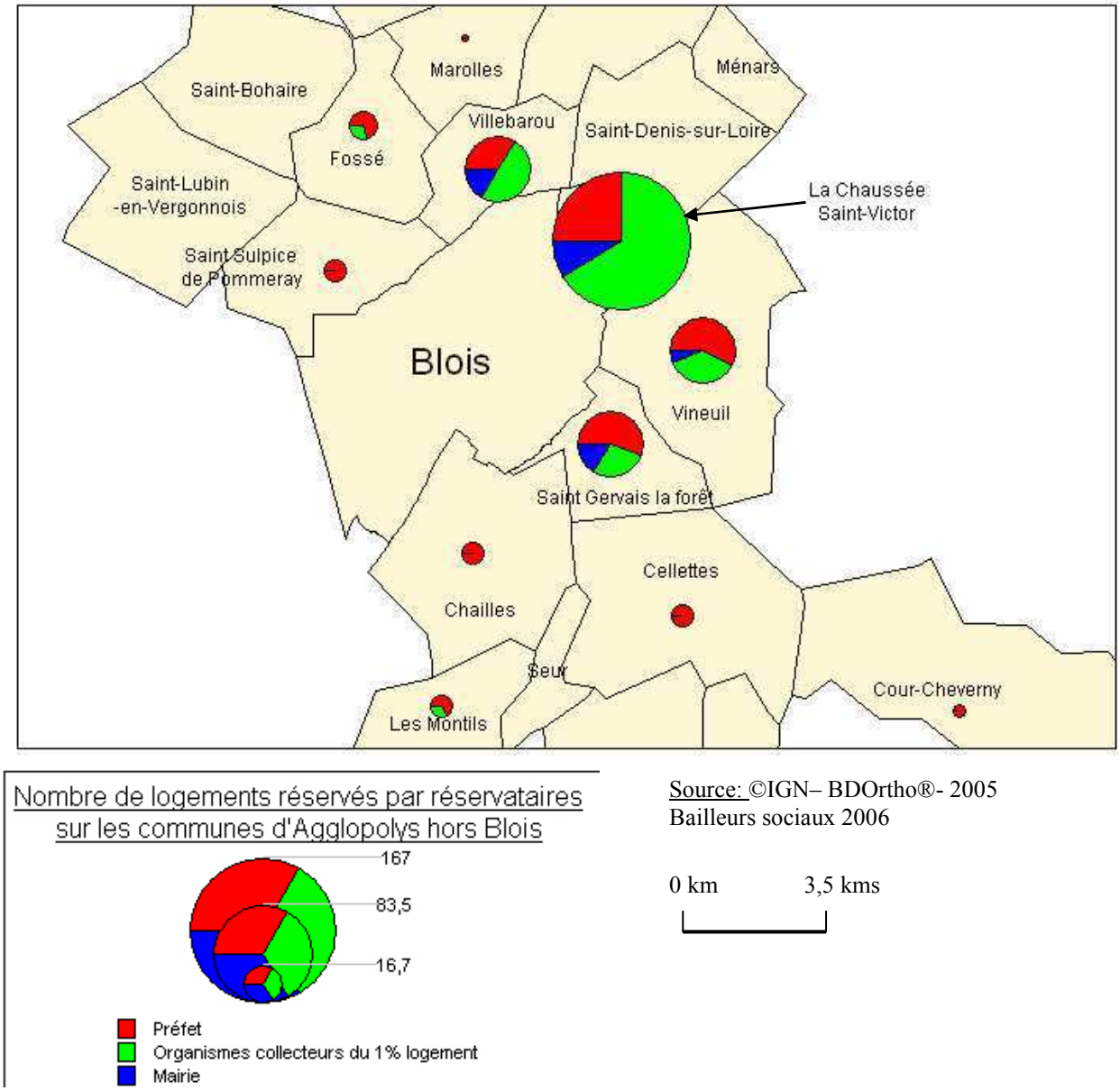


Source : Bailleurs sociaux ; OPLS 31/12/2005

Trois communes passent la barre des 40% (Villebarou, Les Montils et Saint Gervais-la-forêt). Fossé et Vineuil se démarque du reste en étant au dessus des 25%. Quant à la ville de Blois, la proportion de logements réservés est de 15%. Tout le reste des communes a des logements entre 10% et 25%.

Mais sur l'ensemble du nombre de logements réservés, Blois représente plus de 79% des logements réservés et quatre communes périphériques se partagent 18,5% de réservations. Les 2,5% restant sont distribués sur 7 communes. La carte ci-dessous montre la répartition et la localisation du nombre de logements réservés, tous réservataires confondus.

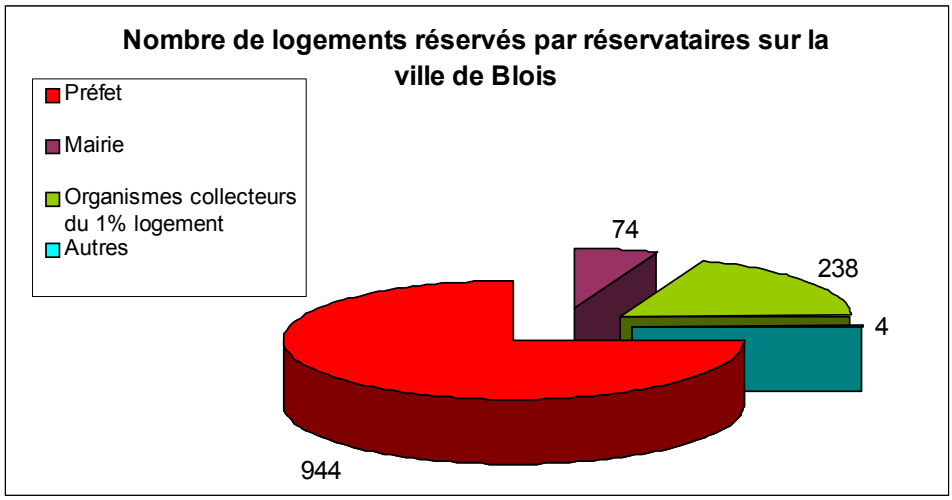
Carte de localisations du nombre de logements réservés par les principaux réservataires sur les communes de la Communauté d'agglomération hors Blois.



Les communes de Marolles et de Cour- Cheverny sont celles qui en accueillent le moins. On remarque que plus on s'éloigne de la ville de Blois, et moins il y a de logements réservés. Les communes proches de Blois: la Chaussée ST Victor, Vineuil, Saint Gervais-la-forêt et Villebarou ont un nombre important de logements réservés par rapport aux autres communes.
A la Chaussée St Victor, un tiers des réservations sont opérés par les organismes collecteurs du 1% logement et seulement ¼ par le Préfet.
En revanche, même s'il y a un faible nombre de logements réservés dans les communes de Cour- Cheverny, Cellettes, Chailles, Saint Sulpice- de- Pommeray et Marolles, ce sont à 100% des logements réservés par le Préfet.
Villebarou détient environ 50% de contingent préfectoral sur l'ensemble de logement locatif social, et Les Montils, Fossée, Vineuil et Saint Gervais-la-forêt ont un peu plus ¼ de logements réservés par le Préfet.
Ces chiffres sont à relativiser car en valeur absolue, ils ne sont pas comparables à ceux de la ville Blois.

II– 1.2. Trois quarts des logements réservés à Blois sont du contingent préfectoral

Etant donné le nombre important de logements sociaux à Blois, une carte représentant l'ensemble des communes d'Agglopolys intégrant Blois faussait l'interprétation des données sur le nombre de logements des autres communes.



Source : bailleurs sociaux

On le voit bien dans le schéma ci- dessus, Blois a ¾ de logements réservés par le Préfet. Ce contraste est dû au nombre important de logements sociaux dans les quartiers nord, à l'ancienneté du parc social, aux nouveaux programmes qui doivent comporter un certain taux en faveur de logements réservés stipulé dans les conventions passées entre les bailleurs et le Préfet, et aux efforts des intervenants pour que les offres et les demandes de logements correspondent aux besoins de demandeurs. Or ceux-ci veulent prioritairement la ville de Blois comme lieu de résidence (Cf partie III de ce rapport).

II– 2. Les logements réservés par le Préfet

II– 2.1. Plus de logements pour Loir-et-Cher Logement

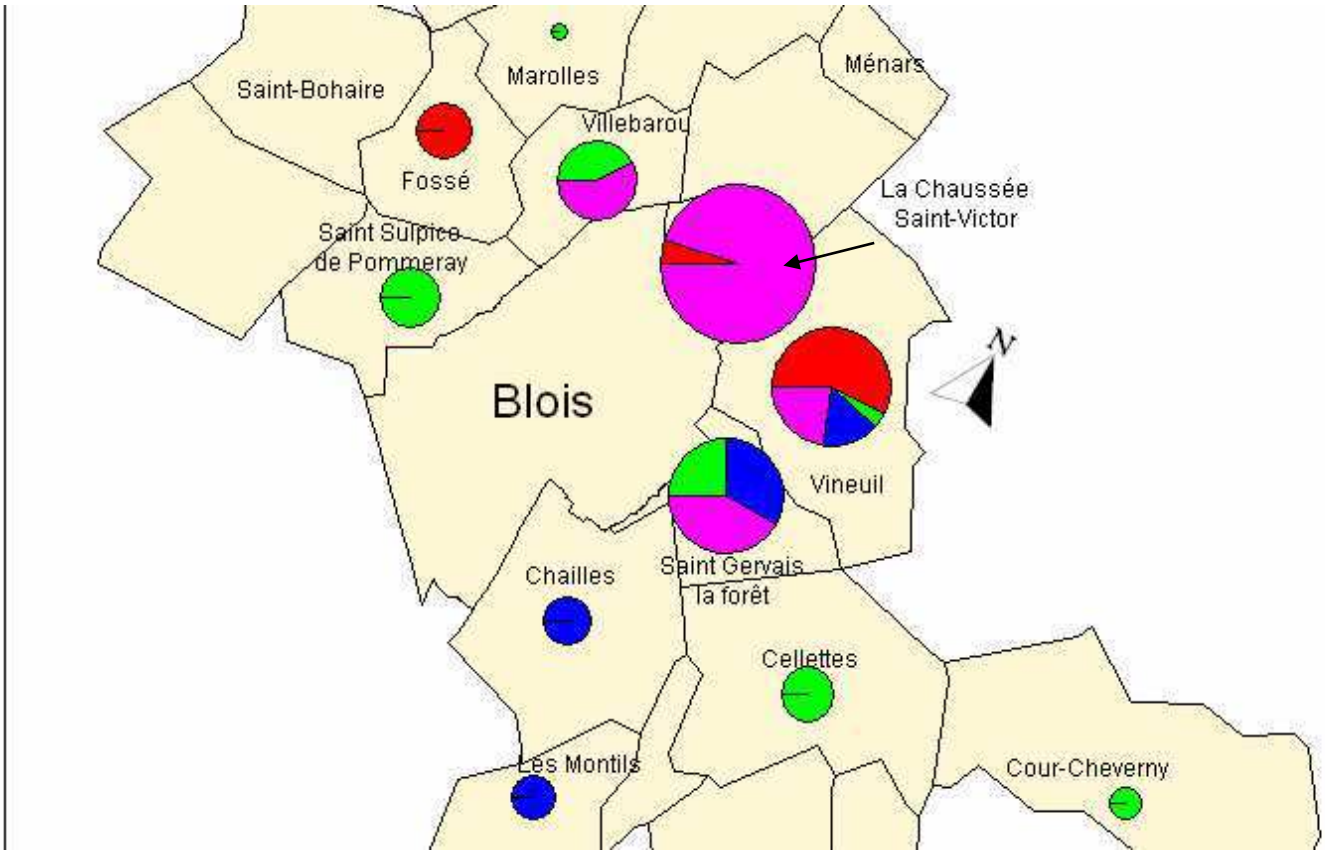
Pour les bailleurs sociaux présents sur le territoire, le nombre de logements réservés est plus important pour Loir-et-Cher Logement. On remarque, en revanche, que la société IVL s'est implantée plus particulièrement à la Chaussée St Victor. Après avoir traité la base de données des réservations d'IVL, on s'aperçoit que la majorité des réservations sont effectué par les organismes collecteurs du 1% logement, suivi par la mairie de la Chaussée et enfin, le Préfet.

Tableau indiquant le nombre de logements réservés par bailleurs sur les communes d'Agglo-polys.

Noms Communes	LCL	OPAC	IVL	JG	**Total**
Blois	443	305	145	367	**1260**
Cellettes	6				**6**
Chailles				5	**5**
La Chaussée Saint-Victor		2	165		**167**
Cour-cheverny	3				**3**
Fossé		10			**10**
Marolles	1				**1**
Les Montils				6	**6**
Saint Gervais-la-Forêt	6		24	13	**43**
Saint Sulpice-de-Pommeray	8				**8**
Sambin					**0**
Villebarou	6		35		**41**
Vineuil	1	15	22	7	**45**
Total	**474**	**332**	**391**	**398**	**1595**

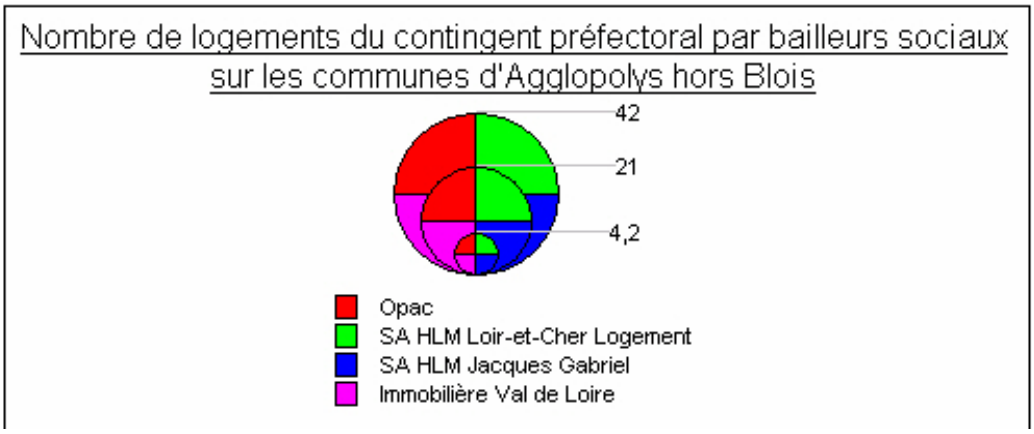
Pour montrer, la prédominance d'IVL sur la Chaussée St Victor, nous pouvons regarder la carte montrant les implantations des bailleurs sur les communes en fonction des logements réservés par le Préfet.

Carte représentant les réservations préfectorales par bailleurs sociaux sur les communes d'Agglopolys hors Blois.



Source: ©IGN– BDOrtho®- 2005
Bailleurs sociaux 2006

0 km 3,5 kms



Les organismes HLM ont plus ou moins de logements réservés selon le territoire.
Ainsi, IVL a plus de logements du contingent préfectoral à la Chaussée St Victor, Saint Gervais-la-forêt et Villebarou. Ce sont des communes périphériques où les demandes en logements sont nombreuses. A part à Vineuil, IVL est absente dans les autres communes.
Quant à SA Loir-et-Cher Logement, la société qui a le plus de logements réservés, est prédominante à Cellettes, Cour-Cheverny, Saint Sulpice-de-Pommeray et Marolles. Elle a quelques logements du contingent préfectoral à Vineuil, Saint Gervais-la-forêt et Villebarou.
L'Opac est installée principalement à Fossé, à Vineuil (plus de la moitié des logements) et à la

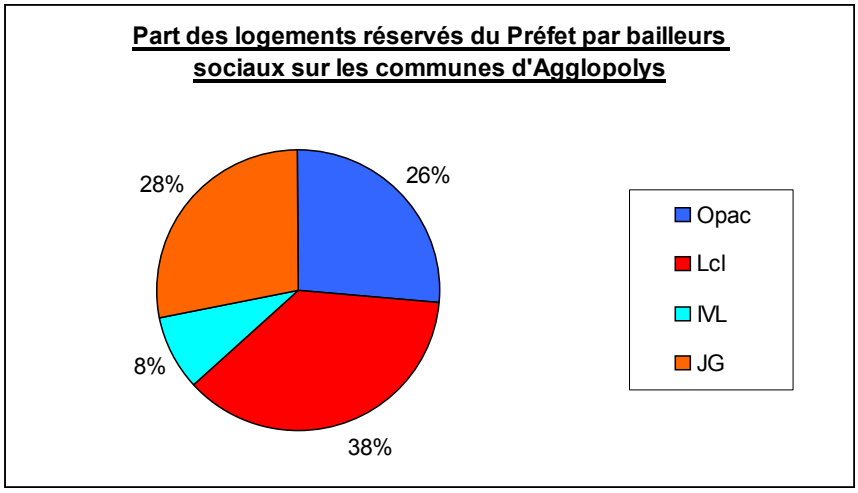
Chaussée St Victor.
La société Jacques Gabriel a tous les logements du contingent préfectoral aux Montils et à Chailles, un peu plus d'un quart à Saint Gervais-la-forêt et un peu moins d'un quart à Vineuil.
Pour donner une idée quantitative des logements réservés par le Préfet par bailleurs sociaux, on peut regarder le tableau suivant :

Tableau du nombre de logements du contingent préfectoral par bailleurs sociaux

	Logements du contingent préfectoral				
Noms Communes	Opac	Lcl	IVL	JG	**Total**
Blois	261	372	28	283	**944**
Cellettes		6			**6**
Chailles				5	**5**
La Chaussée Saint-Victor	2		40		**42**
Cour-cheverny		3			**3**
Fossé	7				**7**
Marolles		1			**1**
Les Montils				4	**4**
Saint Gervais-la-Forêt		6	10	8	**24**
Saint Sulpice-de-Pommeray		8			**8**
Villebarou		6	8		**14**
Vineuil	15	1	6	4	**26**
Total	**285**	**403**	**92**	**304**	**1084**

Source : Bailleurs sociaux

La proportion de logements réservés est à peu près équivalente dans l'ensemble, à part pour IVL qui est récemment arrivé sur le territoire et qui ne s'est pas encore constitué un contingent préfectoral important.
Loir-et-Cher Logement a environ 100 logements réservés de plus que les autres organismes HLM ce qui lui confère la place de premier organisme réservant des logements au Préfet.

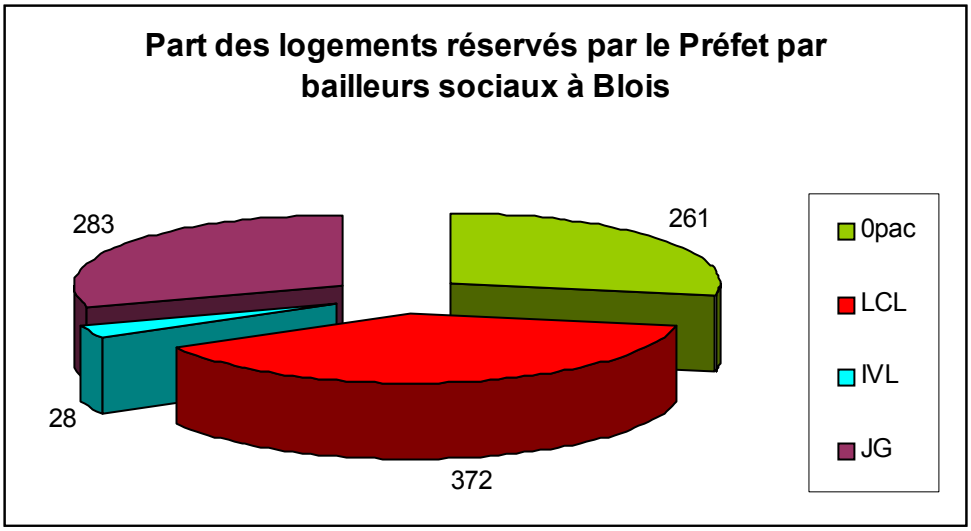


Source : Bailleurs sociaux

Loir-et-Cher Logement a le plus de logements du contingent préfectoral, soit 38% de l'ensem-

ble du contingent préfectoral sur les communes de la Communauté d'agglomération « Agglopolys ».
La ville de Blois accueille 87% des logements réservés de la communauté d'agglomération répartis selon les quatre bailleurs.

Proportion de logements de réservations préfectorales par bailleurs sociaux dans la ville de Blois.

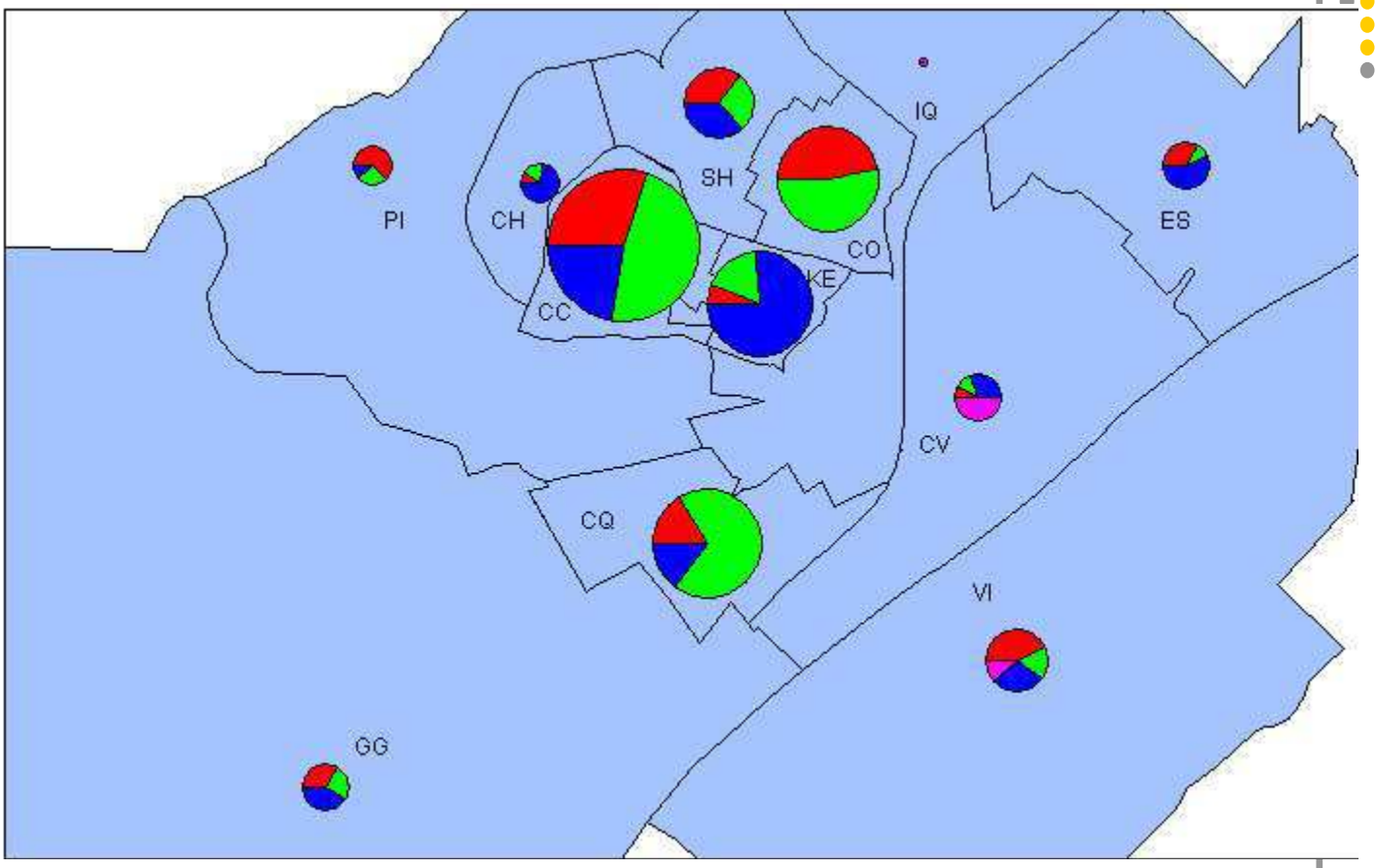


Source : Bailleurs sociaux

Les sociétés Jacques Gabriel et l'Opac ont un nombre de logements à peu près proportionnels. IVL est loin derrière les trois sociétés HLM dites « historiques », à savoir, JG, LCL et l'Opac, du territoire d'Agglopolys.

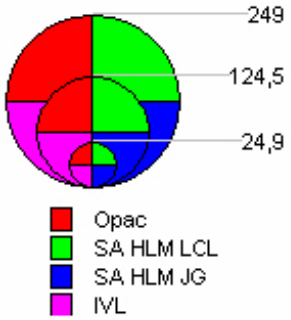
Si on fait un zoom selon les quartiers de Blois, le nombre de logements réservés varie. Ils sont plus importants dans les quartiers nord et le quartier Cabochon Quinière.

Carte du nombre de logements par quartiers de la ville de Blois.



0 km 0,375 kms

Nombre de logements réservés par le Préfet par bailleurs sociaux dans les quartiers de la ville de Blois



Source: ©IGN– BDOrtho®- 2005
Bailleurs sociaux 2006

Le nombre de logements réservés par le Préfet est le plus important à Croix Chevalier (CC), Cabochon Quinière (CQ) et Coty (CO)
Comme le montre cette carte, le bailleur LCL est le plus présent dans ces quartiers. Il possède plus de la moitié des logements du contingent préfectoral.
La société JG a plus des ¾ des logements de réservations préfectorales à Kennedy (KE) et de Chavy (CH).
Les Sarrazines (SH) se partagent en part égales entre les trois bailleurs « historiques ».
L'Opac est présente dans tous les quartiers à part celui surnommé l'interquartier (IQ).
Et IVL est présente que dans trois quartiers : le Centre ville (CV), IQ et Vienne (VI).

Ainsi les quartiers nord et Cabochon détiennent le plus de logements réservés et cela s'explique en partie par le nombre important de logements sociaux sur ces territoires. Les autres quartiers comme le Centre ville, l'Est, Saint Georges, Vienne et la Pinçonnière ont pas plus de cinquante logements réservés alors qu'à la Croix Chevalier ont atteint 249 logements.
Les quartiers Nord font actuellement l'objet d'un Projet de Renouvellement Urbain (2005–2009) dont le but est la démolition et la reconstruction de plus de 1000 logements. Ce PRU aura un impact sur le parc de logements réservés de ces quartiers qui sera à mesurer ultérieurement.

II– 2.2. La prédominance des types 3 et 4

Sur les communes d'Agglopolys en dehors de Blois, les types 3 et 4 sont les plus représentés.

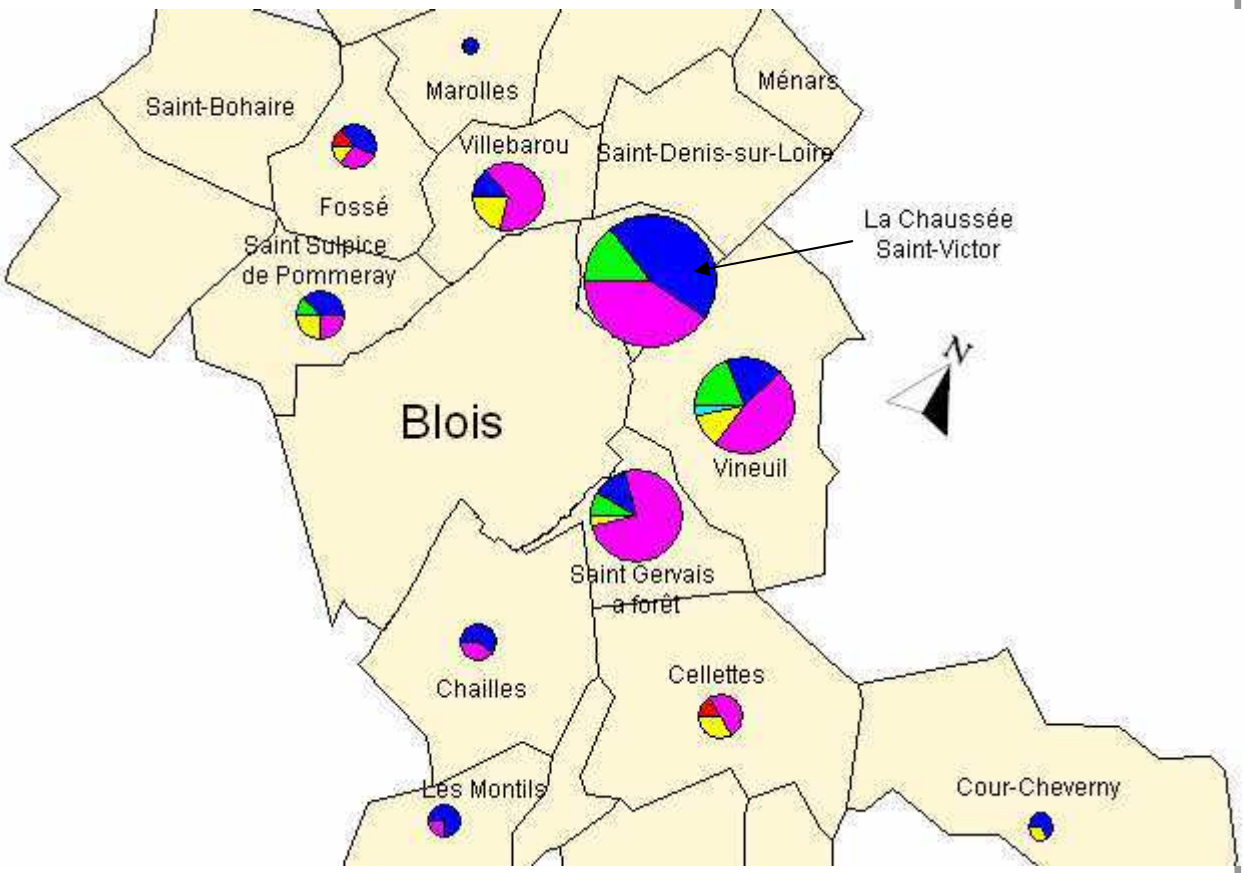
Tableau des typologies des logements du contingent préfectoral.

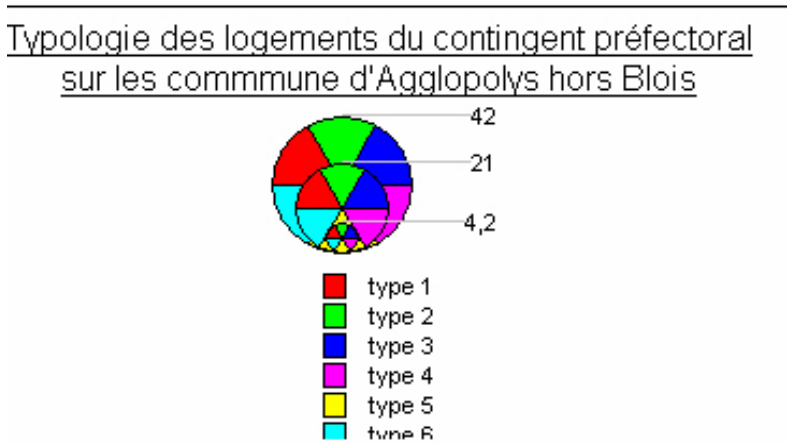
	Typologie des logements du contingent préfectoral						
Noms Communes	T1	T2	T3	T4	T5	T6	**Total**
Blois	65	163	**379**	**282**	52	3	**944**
Cellettes	1			3	2		**6**
Chailles			3	2			**5**
La Chaussée Saint-Victor		6	**19**	**17**			**42**
Cour-cheverny			2		1		**3**
Fossé	1		3	2	1		**7**
Marolles			1				**1**
Les Montils			3	1			**4**
Saint Gervais-la-Forêt		2	3	**18**	1		**24**
Saint Sulpice-de-Pommeray		1	3	2	2		**8**
Sambin							
Villebarou			2	**9**	3		**14**
Vineuil		5	5	**12**	3	1	**26**
Total	**67**	**177**	**423**	**348**	**65**	**4**	**1084**

Source: Bailleurs sociaux

Les communes périphériques, la Chaussée St Victor, Saint Gervais-la-forêt, Vineuil et Villebarou, disposent de grands logements (type 4).

Carte de la typologie des logements du contingent préfectoral.



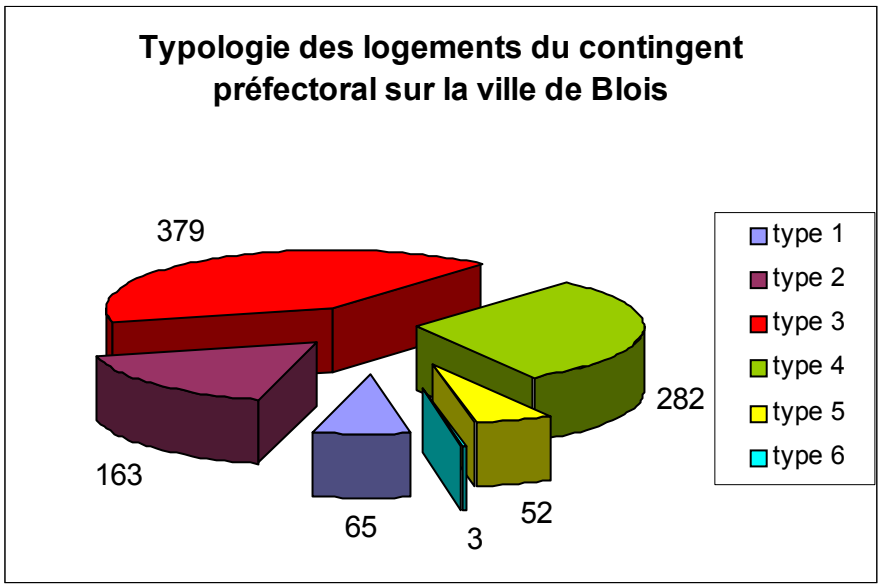


Source: ©IGN– BDOrtho®- 2005
Bailleurs sociaux 2006

0 km 3,5 kms

On peut se demander si les logements de type 3 et 4 sont les plus nombreux du fait d'une forte demande des candidats dit du « RDA ». (cf partie III de ce rapport)
De plus, en général, les logements dans ces communes sont de type pavillonnaire et donc de taille T 3 et plus.
Il y a qu'un seul type 6 à Vineuil. Et les types 1 sont très peu nombreux et même inexistants à la Chaussée St Victor.

La ville de Blois montre une répartition similaire des typologies de logements en ce qui concerne les types 3 et 4. En revanche, elle détient un plus grand nombre de type 1.

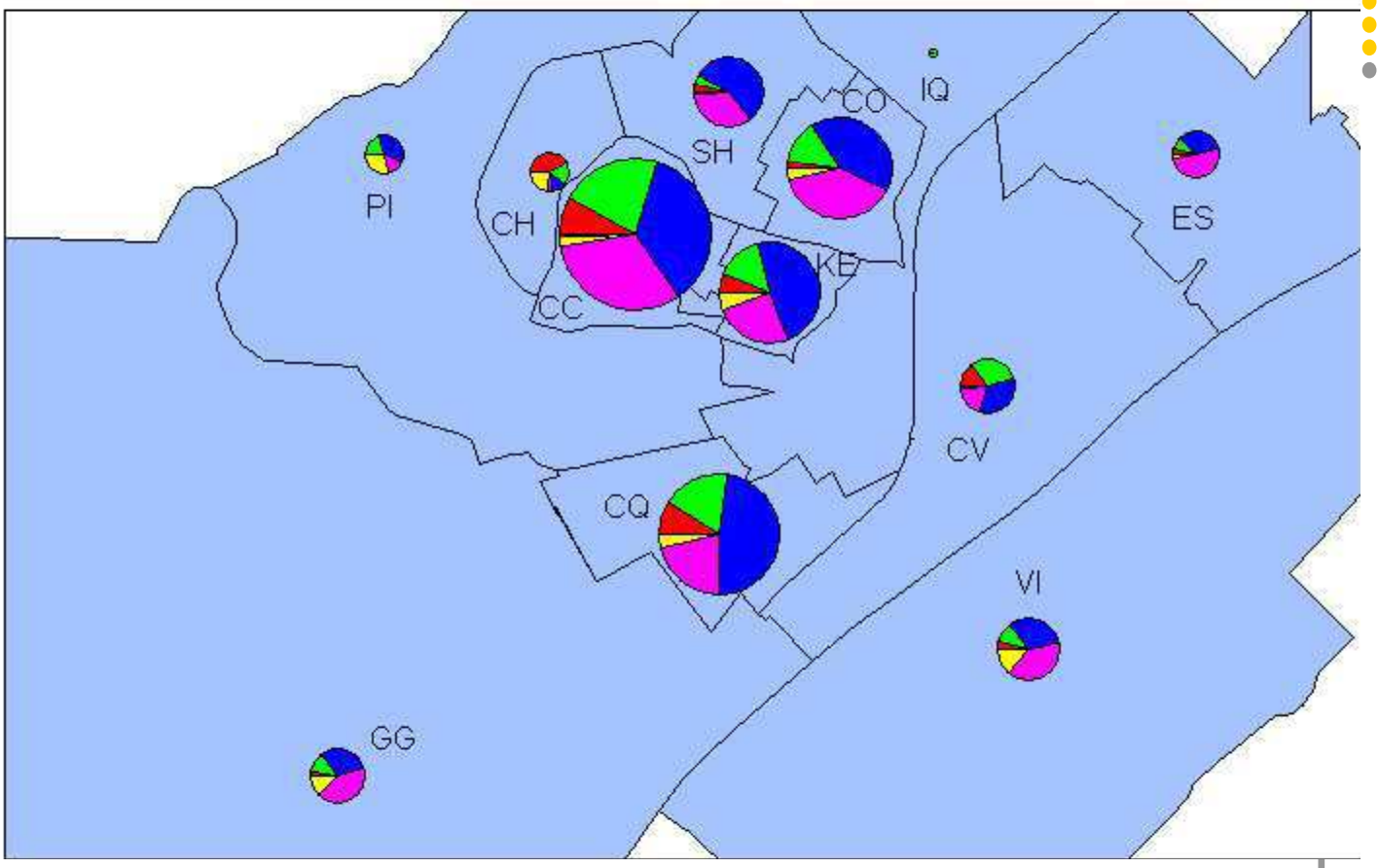


Source : Bailleurs sociaux

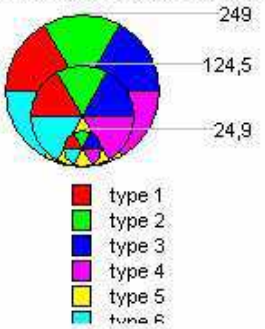
Il y a une grande majorité de grands logements, principalement des types 3 et 4.
Un peu moins d'un quart sont des type 2 et il y a autant de type 1 que de type 5.

Plus particulièrement, dans les quartiers de Blois, les typologies des logements les plus représentés sont les grands logements, comme le montre la carte.

Carte de la typologie des logements du contingent préfectoral dans les quartiers de Blois.



Typologie des logements réservés par le Préfet dans les quartiers de Blois



Source: ©IGN– BDOrtho®- 2005
Bailleurs sociaux 2006

0 km 0,375 kms

Dans les quartiers nord, les logements ont de faibles loyers. C'est pour cela qu'il y a le plus de logements réservés. Ces quartiers ont plus de 63% de ces logements dont 41,8% sont à la Croix Chevalier.
Dans tous les quartiers, la plupart des logements sont des types 3 et 4. Ils représentent à chaque fois plus des deux tiers des logements réservés. Aux Sarrazines, ils sont même à plus des trois quarts.
Deux types 6 sont à Croix Chevalier et un à Kennedy.
Les types 1 sont proportionnellement plus nombreux à Chavy (CH).

II– 3. Conclusion

Les logements réservés sont principalement à Blois et sur les communes périphériques du nord est et du sud est. Ils sont nombreux à la Chaussée St Victor car IVL qui utilise le financement « 1% logement », s'est fortement investit dans cette commune. Plus on s'éloigne de Blois et moins il y a de logements réservés.
Le contingent préfectoral est important à Blois, avec plus de 87% des logements par rapport à l'ensemble des logements réservés par le Préfet. La majorité est située dans les quartiers nord et à Cabochon. On peut l'expliquer par la grande proportion de logements sociaux sur ce territoire.
Les bailleurs sociaux ont des logements réservés selon les territoires d'implantation de leur parc de logement. Ainsi, Loir-et-Cher Logement en possède le plus et principalement à Blois.
Comme IVL est arrivée bien après les trois sociétés HLM « historiques », cette société a moins de logements réservés par le Préfet.
Les types des logements les plus réservés sont les types 3 et 4 dans toutes les communes confondues, ainsi que dans les quartiers de Blois.
On peut se demander si cette offre de type 3 et 4 répond aux demandeurs de logements faisant partie du contingent préfectoral.

Dans une troisième partie, nous allons analyser la population demandeurs de logements réservés pour voir s'il y a un équilibre entre l'offre et la demande de logements et les besoins des candidats.

Caractéristiques des personnes vivant dans les logements du contingent préfectoral

III– Caractéristiques des personnes vivant dans les logements du contingent préfectoral

III– 1. L'inadéquation entre l'offre et la demande de logement social sur l'ensemble du territoire de la communauté d'agglomération

Cette partie est réalisée à partir des données de la DDE sur les six derniers mois de l'année 2005, c'est-à-dire après le transfert de la gestion du contingent préfectoral.

III– 1.1. Les demandeurs souhaitent prioritairement obtenir à un logement localisé sur le territoire d' »Agglopolys »

Du 01/07/2005 au 01/12/2005, il y a eu 245 demandes au total, soit une estimation de 490 demandes sur l'année.
En général, le public concerné par le contingent préfectoral a un revenu inférieur à 60% du plafond de ressources HLM et bénéficie d'aides locatives (FSL, APL, FNS, Loca- Pass…)

Sur la période du 1er juillet 2005 au 31décembre 2005 :

Communes	Nombres de demandes	% sur l'ensemble des demandes
Blois	139	56,73%
La Chaussée St Victor	3	1,22%
Vineuil	6	2,45%
TOTAL	148	60,41%

Source : DDE du Loir-et-Cher

En comparaison sur cette même période dans les deux autres sous- préfectures du département :

Communes	Nombres de demandes en %*
Romoranthin Lanthenay	4,92%
Vendôme	6,56%

Source : DDE du Loir-et-Cher

* les autres chiffres sur l'ensemble des communes du département n'ont pas été communiqués.

Les demandes sont prioritairement pour l'obtention d'un logement à Blois. On constate une forte attraction de l'agglomération blésoise.

III- 1.2. Une majorité des personnes seules et des familles monoparentales

Sur le département, la typologie des logements la plus demandées est le **T3**, toutes localisations confondues. Cela représente 37,55% des demandes, alors que les T5 et T6 sont recherchés par 7,8% des candidatures.

Les demandeurs de logements correspondant aux personnes ciblées par le contingent préfectoral sont majoritairement des **personnes seules et avec/sans enfants** (veuf, célibataire, séparé…). Ils vivent dans 70% des logements réservés par le Préfet. La proportion des familles monoparentales par rapport à ce pourcentage est de 37,7%. On observe une émergence de la demande pour des pères séparés ou divorcés qui souhaitent accueillir leurs enfants. Ces demandes de la part des pères de familles sont récentes et expliquent l'augmentation de la demande des logements de type 3.

III– 1.3. Plus de demandes que d'offres de logement

Parallèlement, sur les 6 mois, les bailleurs ont proposés 257 logements dont 41% sont localisés sur le territoire de la communauté d'agglomération de Blois. Or nous avons relevé 148 demandes et 105 propositions de logements sur l'agglomération et seulement 71 logements ont été attribué, soit **47,9 % de demande satisfaite**. Donc il y a plus de demande que d'offre de logement.
Toutes les demandes n'ont pas eu d'attribution de logements:

- soit leurs demandes ne correspondaient pas aux propositions,
- soit la personne, à l'instant « t », ne répondait pas aux critères d'attribution,
- soit la personne était fortement endettée et les bailleurs sociaux ont estimés que le taux d'effort était trop important. (charges et loyers sont supérieurs aux revenus du ménage, même s'il bénéficie d'une allocation, le résiduel est trop considérable)*
- soit refus des bailleurs
- soit refus des demandeurs
- soit la DDE a dépassé le délai de proposition et les organismes HLM ont repris provisoirement le logement (1 mois)

Dans ce cas, les bailleurs présentent leurs propres demandeurs et la DDE parle de logements « perdus ». Sur l'année 2005, 513 logements ont été proposés mais 210 ont été repris provisoirement par les organismes HLM. Ils reviendront dans le contingent préfectoral quand ils seront de nouveau libre.

* Remarque : l'écart entre le montant du loyer et le montant des aides locatives s'accroît suite à l'augmentation de loyers plus forte que l'augmentation des aides.

Communes	Nombres de logements proposés	Nombres de logements « perdus »	% de logements « perdus » sur l'ensemble des logements proposés
Blois	88	29	32,95%
La Chaussée St Victor	15	3	20%
Les Montils	2	2	100%
TOTAL sur l'agglomération	105	34	32,38%

Source : DDE du Loir-et-Cher

C'est près d'un logement sur trois qui est repris par les organismes HLM sur le territoire de la communauté d'agglomération. La cause principale évoquée par les acteurs, est le dépassement du délai de proposition de candidats par la DDE.

Si on s'intéresse plus particulièrement au cas de la ville de Blois, prioritairement demandés par les candidats, sur les 6 mois cités ci-dessus :

Commune	Nombres de demandes	Nombres de logements proposés	Nombres de logements « perdus »	Nombres de logements attribués dans le cadre du contingent préfectoral
Blois	139	88	29	59

Source : DDE du Loir-et-Cher

Ce tableau indique qu'il y a eu 139 demandes et 88 propositions de logements. Dans ces 88 propositions, 29 logements ont été « perdus » et 59 ont été attribués.
On peut dire que sur les 139 demandes des 6 derniers mois de l'année 2005, seulement 42, 44% ont été satisfaites et les autres sont toujours en instance.

Sur l'ensemble des propositions de logements dans le département, soient 266 (données cumulées Préfecture et DDE) sur l'année 2005, 52% des demandes sont satisfaites et 30% sont classées sans suite, c'est-à-dire que le demandeur n'a pas accepté le logement, et 18% des candidats locataires ont été refusé par les bailleurs.
Un constat du bilan de l'année 2005 montre qu'il y a eu 66 ménages enregistrés à la DDE qui sont sortis des statistiques car ils ont trouvés un logement hors contingent préfectoral.

Donc sur cette période, il y a eu 245 nouvelles demandes dans le département dont 92 sont satisfaites soit 37,5% d'attributions. L'inadéquation entre la demande et l'offre de logements est une explication à cette proportion élevée de demandes non pourvues.

De plus certains dysfonctionnements sont à l'origine de la perte d'efficacité pour attribuer des logements aux personnes « prioritaires » du contingent préfectoral.
1. Le délai de propositions de candidat est trop court, 1 mois. Les acteurs, principalement la

DDE, les mairies et les organismes HLM, soulignent une divergence entre le départ réel de la proposition et la fin du délai imparti pour répondre.
2. La confrontation entre les règlements et la réalité a été signalée par les bailleurs sociaux. Ils insistent sur le fait que les besoins des demandeurs évoluent plus rapidement que les patrimoines HLM. Leurs réponses aux demandes se font aux cas par cas, les particularités des candidats sont peu adaptés aux règlements et aux législations.
C'est pourquoi, il est important de faire une évaluation et un suivi régulier des besoins des personnes « prioritaires ». La DDE est en train de mettre en place une base de données pour s'informer sur les candidats et sur les logements.

III– 2. Une affirmation de la disparité entre les demandes et les offres de logements en 2006

III– 2.1. Une forte attraction de la ville de Blois et plus particulièrement une demande de petit logement et de type 3

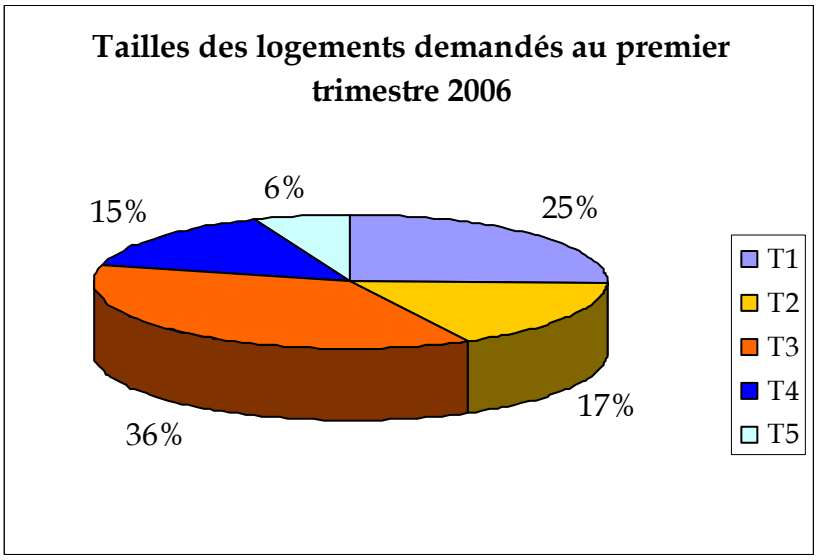
Blois reste la ville la plus demandée par les candidats. Sur les 124 demandes enregistrées dans le département, plus de la moitié des demandeurs souhaitent obtenir un logement à Blois et ses alentours.

Communes	Nombres de demandes	% de demandes sur l'ensemble des demandes au 1er trimestre 2006
Blois	68	54,84%
Vineuil	6	4,84%
TOTAL	74	59,68%

Source : DDE du Loir-et-Cher

Les communes périphériques d'« Agglopolys » et la ville de Blois sont très demandées. Cela peut s'expliquer par la présence de l'ensemble des logements sociaux sur Blois (plus de 8400 logements sociaux) ainsi que par l'ensemble des services offerts à la population (notamment en direction des jeunes et des enfants), de la proximité du réseau de transport en commun et des lieux de travail.

Plus spécifiquement sur les 68 demandes à Blois, les logements les plus demandées sont les T3 et les T1.



Source : DDE du Loir-et-Cher

On remarque une prédominance des demandes pour un T3 et de petits logements sur la ville de Blois. On recense 54% des demandes de personnes sans enfants qui veulent résider à Blois. 106 logements ont été proposés par les bailleurs dont 39 à Blois (36,79%). Ces chiffres montrent qu'il y a une inadéquation entre la demande et l'offre de logements car sur 68 demandes sur Blois seulement 39 logements ont été proposés. Le parc social existant n'est pas adapté aux besoins et aux ressources des ménages.

III– 2.2. Un demandeur sur deux est dans une situation d'hébergement d'urgence sur le département

Sur l'ensemble du département, les personnes les plus représentées dans les demandeurs sont les familles monoparentales. Elles représentent 37,7%. C'est une part importante qui reste inchangé par rapport à l'année 2005.

Les motifs des candidats demandeurs de logements sociaux sur l'ensemble du département ont été répertoriés. On remarque une prédominance des personnes dans des situations d'hébergement d'urgence. Les ruptures brutales dans les ménages engendrent aussi beaucoup de personnes ne pouvant plus se loger dans le parc privé et qui se rapatrient sur le parc locatif.

Motifs	% de demandeurs
Hébergement d'urgence, en CHRS, ou dans leur entourage amical ou familial	49%
Recomposition familiale	15%
Difficultés financières, ou/et leur logement actuel est trop cher	12%
Logement désigné insalubre	6,45%
Personnes à reloger dans le cadre du PRU	1,61%
Personnes en situation d'handicap	2,42%
Personnes en situation de violence	2,42%
Autres (cas isolés)	11,1%

Source : DDE du Loir-et-Cher

La catégorie des personnes en situation de violence à fait l'objet de la création d'un service spécifique à la Préfecture. Ces situations sont qualifiées d'extrême urgence car la victime a besoin de retrouver un logement dès qu'elle quitte la famille le plus souvent avec ses enfants.

Le bilan du début de l'année 2006 montre une continuité des résultats de 2005. Blois est la commune qui attire le plus les demandeurs et les logements de type 1 et type 3 sont très sollicités. Cela s'explique par la situation familiale des personnes « prioritaires ». Elles vivent seules avec ou sans enfants et Blois, concentrant le plus de demandes, propose plus de logements de type 1 à 3 que les autres communes de la communauté d'agglomération. De plus, un problème suscite une attention particulière des acteurs. Il s'est avéré qu'il y a eu une émergence de demandes de personnes seules avec enfants mais qui n'en a pas la garde. Ils souhaitent obtenir un logement type 3 pour les accueillir. Or les taux d'effort sont trop importants car les loyers d'un T3 et les revenus d'une personne seule en difficultés sociales et économiques, malgré des aides locatives, ont un trop grand écart.
Le problème majeur des attributions dans le contingent préfectoral est l'inadéquation de l'offre et de la demande ainsi que l'inadaptation de certains dispositifs règlementaires à la réalité des situations des personnes « prioritaires ».

Comme les demandes doivent être approuvés par le maire des communes concernées par les attributions, on peut étudier le bilan d'activité du pôle logement de la ville de Blois.

III– 3. Une grande difficulté à répondre à la demande de nombreux candidats dans la ville de Blois

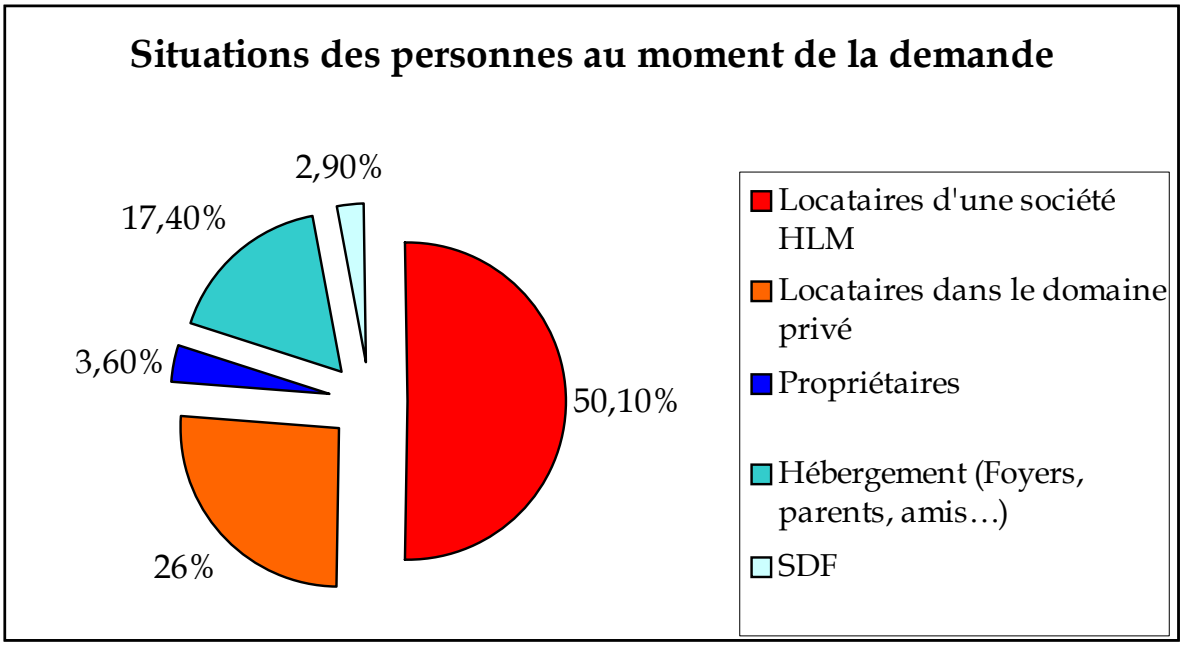
Afin de mieux cerner le profil des ménages du contingent réservé, la présentation du contingent de la ville de Blois est proposée comme exemple.

Sur 480 demandes, 190 ont été satisfaites soit 1 demande sur 3. Mais seulement 110 personnes ont accepté l'offre de logement dont 47 agents de la Ville.

Les motivations des demandes sont pour plus de la moitié , un accès au premier logement, soit 52,1% (60,3% en 2004) et 33% pour un échange de logement. D'après l'INSEE 1 personne sur 3 depuis 1999 changent de logement en 5 ans et majoritairement dans le même département.

III– 3.1. Les demandeurs sont logés dans le parc HLM

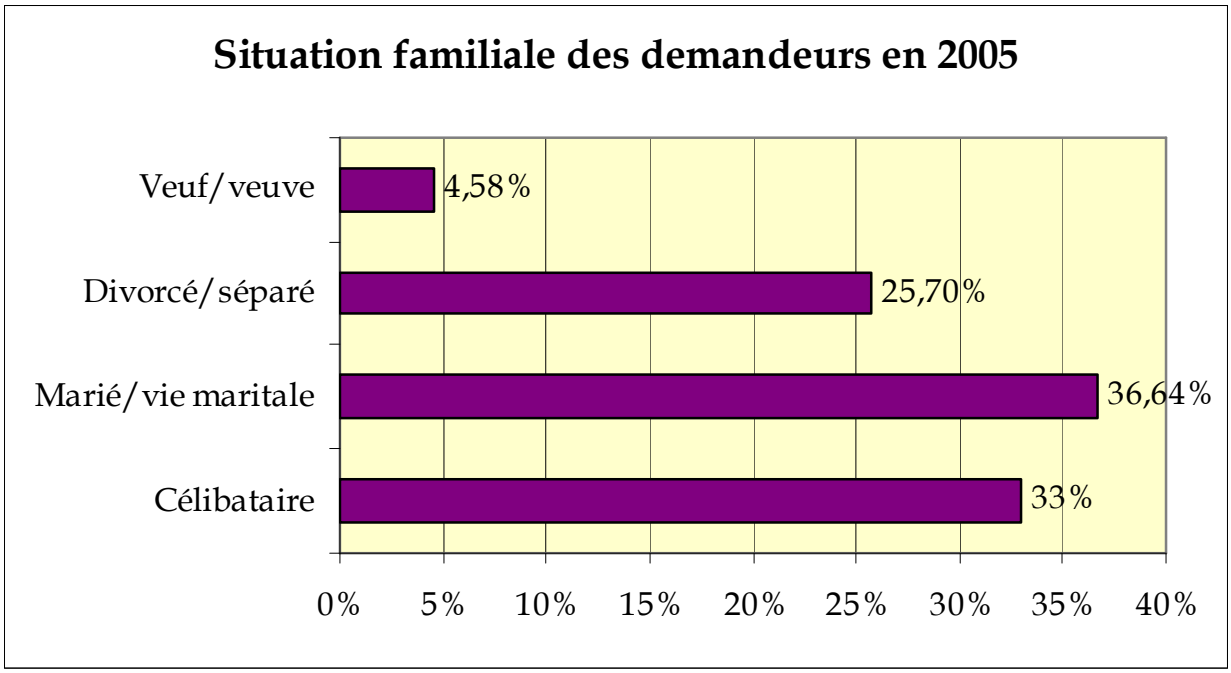
Au moment de la demande, les personnes s'adressant au pôle logement de la ville de Blois sont majoritairement des locataires des sociétés HLM. On peut supposer que les demandes sont dues à une modification de la structure familiale ou un désir de changer de quartier.
1 personne sur 5 est ciblée comme une personne en situation très précaire et en hébergement d'urgence.



Source : Mairie de Blois

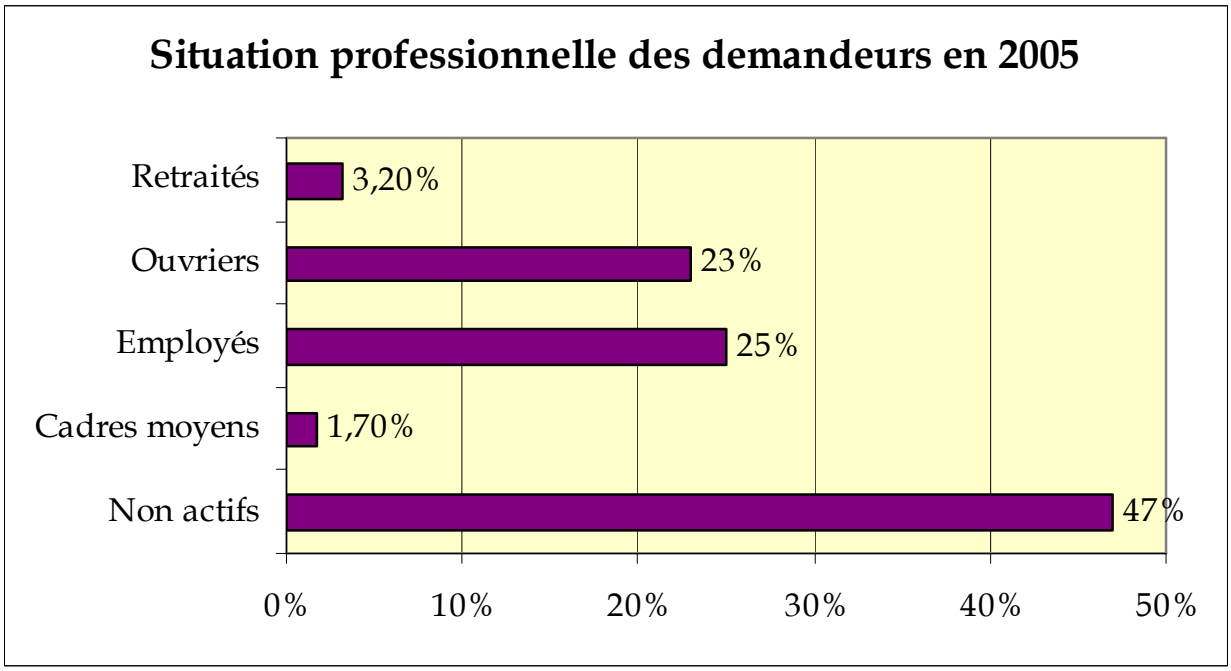
III– 3.2. Les demandeurs sont sans emploi

Les compositions familiales des ménages demandeurs sont principalement des couples avec ou sans enfants et des personnes seules, près de la moitié des demandeurs sont sans emploi. Leurs revenus et les aides locatives ne leur permettent pas de se maintenir ou d'accéder à un logement correspondant à leurs besoins.



Source : Mairie de Blois

La part de personnes n'ayant pas d'emploi est celle qui a le plus de difficultés à se maintenir ou à accéder à un logement social donc ils sont nombreux dans la demande.

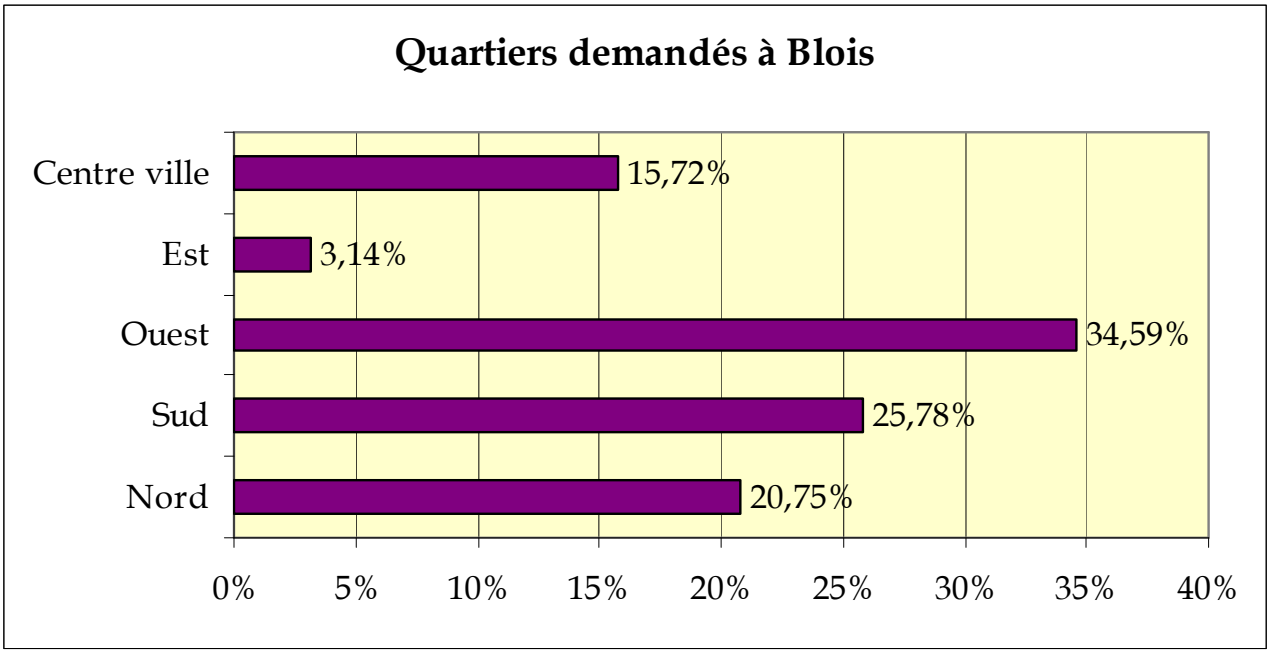


Source : Mairie de Blois

Les demandeurs ayant un emploi sont majoritairement des ouvriers et des employés. On peut supposer que cette catégorie est représentée par les fonctionnaires bénéficiant de logements du contingent réservés.

III– 3.3. Les quartiers de l'ouest de la ville sont les plus demandés

Les candidats sont 80,5% à souhaiter obtenir un logement à Blois et 3% sont prêts à s'installer sur l'une des communes de l'agglomération.
Les quartiers les plus demandés à Blois sont situés à l'ouest parce que ils ont une « bonne image ».



Source : Mairie de Blois

Plus de 20% de la demande est orienté vers les quartiers Nord. Il représente 1 demande sur 5. Par contre, le centre ville a peu de demande à cause des loyers trop important et de la taille des logements.

III– 4. Conclusion

Il est intéressant de regarder le bilan concernant la demande sur la ville de Blois car c'est la commune la plus demandée par les candidats. Le profil d'un demandeur type est : un couple avec ou sans enfant locataires d'une société HLM ou dans le privé, et l'un des conjoints est sans emploi ; ou encore c'est une personne seule avec ou sans enfant, locataires d'une société HLM ou dans le privé, qui n'a pas d'emploi ou que son emploi ne lui permet pas de se maintenir dans son logement actuel.
Toutes demandes confondues se tourne majoritairement vers les quartiers Est et Sud.
Certains cas de demandeurs ne sont pas identifiables avec la statistique. Malgré des bilans et des chiffres pour évaluer les besoins des personnes en difficultés, ils ne peuvent être qu'estimatifs. Les écarts entre les déclarations, les falsifications et les aléas de la vie font que l'analyse des situations des candidats et des demandeurs ayant l'attribution d'un logement social est difficilement quantifiable.
On ne peut que ressortir de grande tendance sur les demandeurs de logements du contingent préfectoral :

- Blois et ses alentours sont les communes les plus attractives du département
- Les types 3 et les petits logements sont les plus demandés
- Les personnes seules avec ou sans enfants représentent plus de 2/3 des personnes vivant dans les logements réservés par le Préfet

Il faut rappeler que le contingent, c'est 25% de logements pour les personnes prioritaires et 5% pour les agents civils et les militaires. Or aucun chiffre ne nous renseigne sur cette dernière catégorie.

Conclusion

Conclusion générale

La DDE du Loir-et-Cher est responsable de la gestion du contingent préfectoral. Depuis la 17 janvier 2005, le Préfet peut déléguer cette gestion à un EPCI qui possède un PLH, et qui s'emploie à s'impliquer envers les personnes défavorisées. Le Préfet garde un rôle de contrôle et de coordinateur vis-à-vis des attributions des logements sociaux pour les demandeurs dits du « RDA ». Les autres acteurs participant aux attributions comme les organismes HLM et les maires ont des pouvoirs de décisions dans les attributions. La voix des maires des communes concernées compte double, et les bailleurs sociaux appliquent des politiques propres à leurs capacités d'accueil et l'occupation sociale de leurs parcs.

Dans les communes d'Agglopolys, les logements du contingent préfectoral sont localisés à Blois et dans les communes périphériques du Sud-est et du Nord-est. Blois concentre plus de 87% des logements par rapport à l'ensemble des logements réservés par le Préfet.
Les sociétés HLM Loir-et-Cher Logement, Jacques Gabriel et l'Opac se partagent la quasi-totalité des logements du contingent préfectoral, et IVL, récemment arrivé sur le territoire, développe plus des réservations pour les organismes collecteurs du « 1% logement ».

Les types de logements les plus présents dans le contingent préfectoral sont les types 3 et 4 sur l'ensemble des communes.
La ville de Blois et ses alentours sont les lieux de résidence les plus attractifs. La majorité des candidats sont des personnes seules avec ou sans enfants. Les demandeurs souhaitent les tailles de logements T3 et T1.
Est-ce que les besoins des personnes « prioritaires » correspondent aux offres de logements ? Il s'est avéré qu'avec cette étude, nous montrons qu'il y a une inadéquation entre l'offre et la demande de logement du contingent préfectoral. C'est une crise du logement perçue au niveau nationale et étendue au-delà des logements réservés par le Préfet. C'est pourquoi la loi « engagement national pour le logement » est discutée. Elle stipule de donner des nouvelles prérogatives dans le domaine de l'Habitat aux EPCI pour améliorer les objectifs fixés dans les lois, c'est-à-dire, le droit au logement pour tous et la mixité des villes et des quartiers pour éviter la ségrégation et l'exclusion des personnes défavorisées.

Sources bibliographiques :

Documentations et ouvrages :

- L'Accord collectif départemental 2003- 2006 du département du Loir-et-Cher.
- Direction Départementale des affaires sanitaires et sociales de Loir-et-Cher, Rapport d'activités 2004 - Orientations 2005.
- Direction départementale de l'équipement, Plan départemental d'actions pour le logement des personnes défavorisées, Loir-et-Cher 2002- 2007.
- Driant, Jean-Claude, Rieg Christelle, Les ménages à bas revenus et le logement social , Insee Première, n° 962, Avril 2004.
- Agglopolys, Codra, Programme local de l'habitat 2006- 2012
- Observatoire de l'économie et des territoires de Loir-et-Cher, Identification des besoins en logement des personnes les plus défavorisées, Bilan 2003, Les fiches de l'Observatoire, n°32, Juillet 2005.
- Observatoire de l'économie et des territoires de Loir-et-Cher, Pauvreté et exclusion en Loir-et-Cher en 2002, Les fiches de l'Observatoire, n° 21, Juillet 2004.
- Secrétariat d'Etat au logement, Deux ans d'action de lutte contre les exclusions : le volet logement de la loi du 29 juillet 1998
- Syndicat Intercommunal de l'Agglomération Blésoise, Schéma de Cohérence Territorial du Blésois, 2005.
- Syndicat Intercommunal de l'Agglomération Blésoise, Etude pour la rédaction d'une charte du logement- Conférence Intercommunale du logement, Groupe Reflex, ACADIE, Paris, Décembre 2004.
- Ville de Blois, Pôle logement, Bilan d'activité 2004 et 2005.
- 9ème rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, Droit au logement: construire la responsabilité, novembre 2003.

Les lois consultées :

Projet de loi portant engagement national pour le logement
Loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement
Loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions
Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales
Circulaire du ministère du travail, de l'emploi et de la cohésion social du 17 janvier 2005 prise en application de l'article 60 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales relative aux possibilités de délégation des réservations préfectorales de logements locatifs sociaux
Loi SRU du 13 décembre 2000
Loi d'Orientation pour la ville du 13 juillet 1991
Code de la construction et de l'habitation, Section I, chapitre premier du titre IV du livre IV, art. L441 à L441-2-6

Sites internet :

www.adil.org

www.agglo-blois.fr

www.carrefourlocal.org

www.cg41.fr

www.cohesionsocial.gouv.fr

www.conseil-général.com

www.dgcl.interieur.gouv.fr

www.fehap.fr

www.fnars.org

www.fnars-centre.com

www.gridauh.fr

www.habitat-developpement.tm.fr

www.insee.fr

www.juri-logement.org

www.lacnl.com

www.legifrance.gouv.fr

www.logement.gouv.fr

www.loir-et-cher.cci.fr

www.loir-et-cher-eco.fr

www.loir-et-cher.pref.gouv.fr

www.maire-info.com

www.offices-hlm.org

www.regioncentre.fr

www.senat.fr

www.uesl.fr

www.ufjt.org

www.union-habitat.org

www.urbanisme.equipement.gouv.fr

www.ville-blois.fr

Glossaire

ANAH : Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat
APL : Allocation Pour le Logement
CC: quartier Croix Chevalier
CCAS : Centre Communal d'Action Sociale
CCI : Chambre du Commerce et de l'Industrie
CH: quartier Chavy
CHRS : Centre d'Hébergement de Réinsertion Sociale
CIAS : Centre Intercommunal d'Action Sociale
CIL : Caisse Interprofessionnel du Logement
CLVL : Consommation Logement et Cadre de Vie
CNL: Confédération Nationale pour le Logement
CO: quartier Coty
Cplos : Comité Paritaire du Logement des Organismes Sociaux
CQ: quartier Cabochon Quinière
CV: quartier Centre Ville
DDE : Direction Départementale de l'Equipement
EPCI : Etablissement Public de Coopération Communautaire
ES: quartier Est
FNARS : Fédération Nationale des associations d'accueil et de Réinsertion Sociale
FSL : Fond de Solidarité Logement
FSN : Fond National de Solidarité
GG: quartier Saint Georges
GIC : Groupe Interprofessionnel pour la Construction
HLM : Habitation à Loyer Modéré
INSEE : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
IVL : Immobilière Val de Loire
IQ: quartier Interquartier
JG: Jacques Gabriel
KE: quartier Kennedy
LCL: Loir-et-Cher Logement
OPAC : Office Public d'Aménagement et de Construction
OPAH : Opération Programmée de l'Amélioration de l'Habitat
PDALPD : Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées
PI: quartier Pinçonnière
PLA : Prêt Locatif Aidé
PLH : Programme Local de l'Habitat
PLI : Prêt Locatif Intermédiaire
PLS : Prêt Locatif Social
PLU : Plan Local d'Urbanisme
PLUS : Prêt Locatif à Usage Social
PRU : Projet de Rénovation Urbaine
RDA : Règlement Départemental d'Attribution
SA : Société Anonyme
RMI : Revenu Minimum d'Insertion
SH: quartier Sarrazines Hautes Saules
SMIC : Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance
UPAS : Unité de Prévention d'Action Sociale
VI: quartier Vienne
ZUS : Zone Urbaine Sensible

Annexes

Annexes :

Annexe I : Barèmes des plafonds de ressources des offices HLM

Annexe II : Circulaire du 17 janvier 2005 prise en application de l'article de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales : possibilités de délégation des réservations préfectorales de logements locatifs sociaux

Annexe III : Motifs de refus des commissions d'attributions évoqués dans la préparation de l'accord collectif départemental en 2001

Annexe IV: Le public visé par le RDA

Annexe V : Carte représentant les bassins d'habitat du département du Loir-et-Cher

Annexe VI: Notice descriptive de demande de logement prioritaire

Annexe I

Barème 1 : les plafonds de ressources annuelles en € depuis le 1er janvier 2006 (règle générale)

Catégorie des ménages	Paris et communes limitrophes	Ile-de-France hors Paris et communes limitrophes	Autres régions
1.Une personne seule	17 927	17 927	15 586
2.Deux personnes sans personne à charge à l'exclusion des jeunes ménages	26 792	26 792	20 813
3.Trois personnes ou une personne seule avec une personne à charge ou jeune ménage	35 122	32 206	25 030
4.Quatre personnes ou une personne seule avec deux personnes à charge	41 933	38 577	30 216
5.Cinq personnes ou une personne seule avec trois personnes à charge	49 890	45 668	35 545
6.Six personnes ou une personne seule avec quatre personnes à charge	56 140	51 839	40 058
Par personne supplémentaire	+ 6 255	+ 5 726	+ 4 468

Source : UFJT janvier 2006

Barème 2 : plafonds de ressources annuelles en € depuis le 1er janvier 2006 (logements financés à l'aide d'un PLA à loyer minoré ou d'un PLA d'intégration).

Catégorie des ménages	Paris et communes limitrophes	Ile de France hors Paris et communes limitrophes	Autres régions
1.Une personne seule	9 861	9 861	8 571
2.Deux personnes sans personne à charge à l'exclusion des jeunes ménages	16 075	16 075	12 288
3.Trois personnes ou une personne seule avec une personne à charge ou jeune ménage	21 073	19 323	15 017
4.Quatre personnes ou une personne seule avec deux personnes à charge	23 064	21 217	16 710
5.Cinq personnes ou une personne seule avec trois personnes à charge	27 439	25 118	19 550
6.Six personnes ou une personne seule avec quatre personnes à charge	30 878	28 625	22 032
Par personne supplémentaire	+ 3 441	+ 3 150	+ 2 457

Source : UFJT janvier 2006

- Les ressources à prendre en compte sont les revenus nets imposables de l'ensemble des personnes composant le ménage et perçus au cours de l'avant dernière année précédant la signature du contrat de location (soit, par un bail signé en 2006, le revenu net imposable au titre de l'année 2004). Sont considérés comme jeunes ménages les couples (mariés ou liés par un Pacs) et les concubins cosignataires du bail, dont la somme des âges révolus est inférieure à 55 ans.
- A savoir :
  1) Il existe des possibilités de déroger aux plafonds de ressources HLM notamment pour résoudre des problèmes graves de vacance de logements ou pour favoriser la mixité sociale dans les zones urbaines sensibles. La décision de dérogation résulte d'un arrêté préfectoral. Cet arrêté détermine la durée de la dérogation, les plafonds applicables et les immeubles ou secteurs géographiques concernés.
  2) Lorsqu'un département ou un EPCI a signé avec l'Etat une convention de délégation de compétence pour l'attribution des aides publiques à la pierre, cette convention peut prévoir, pour certains logements, une majoration (au plus égale à 30%) des plafonds de ressources HLM. ent (APL).
  3) Des plafonds de ressources majorés s'appliquent pour les logements financés avec un Prêt Locatif Intermédiaire (PLI) ou un Prêt Locatif Social (PLS)

  10% au maximum des logements financés avec un Prêt Locatif à Usage Social (PLUS) peuvent être attribués à des personnes dont les ressources sont au plus égales à 120% des plafonds de ressources HLM.

Annexe III

Motifs de refus des commissions d'attributions évoqués dans la préparation de l'accord collectif départemental en 2001:

	PLH de Blois
Absence de garantie	4
Dette non épurée	49
Abs de logement adapté	3
Inadaptation du demandeur	5
Total*	61

* hors J.Gabriel

Annexe IV

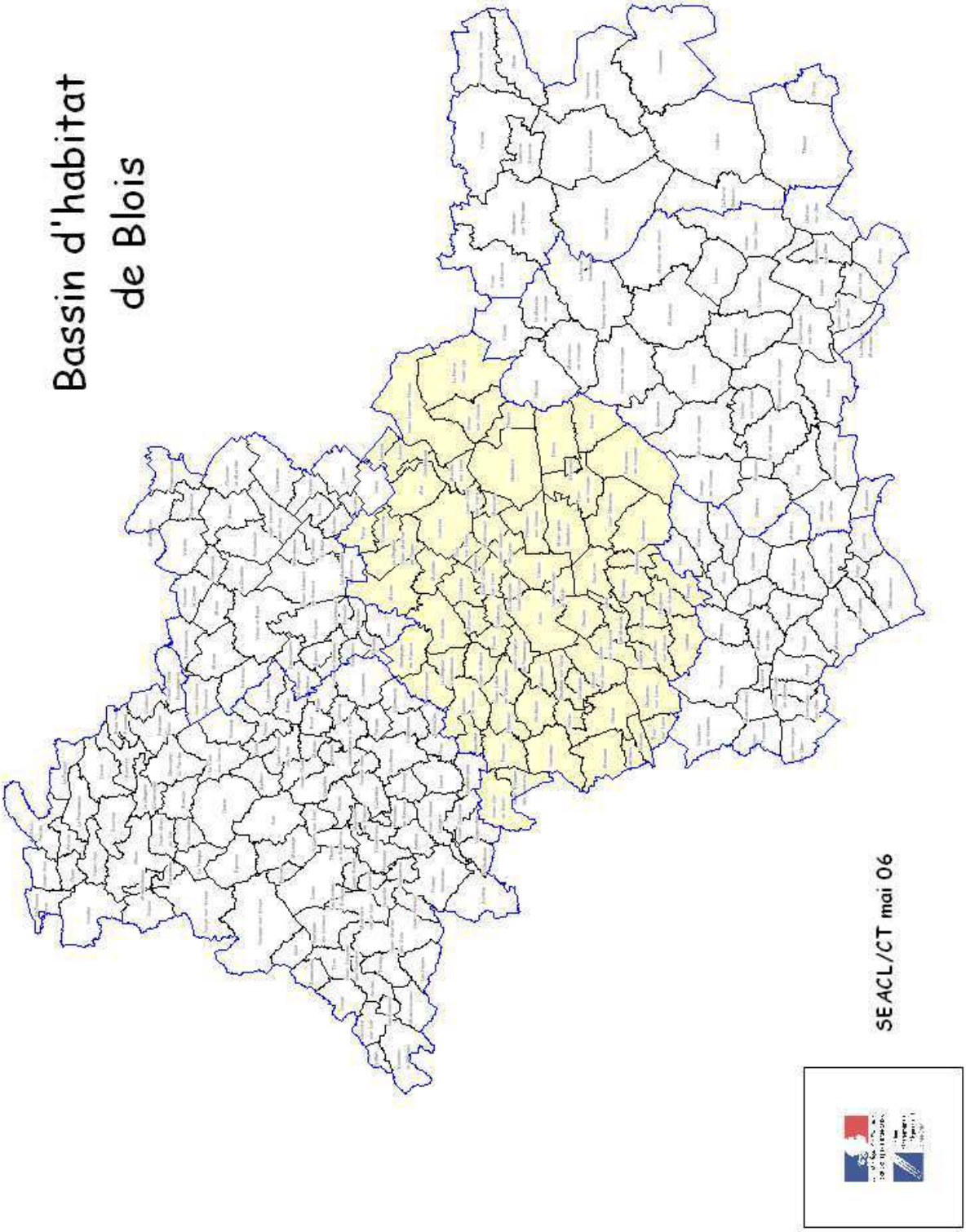
Publics ciblés par le RDA:

- expulsion non motivée par la mauvaise foi du demandeur (reprise ou revente par le propriétaire)
- hébergement de fortune ou précaire (hébergement sans droit ou hébergement chez des tiers, temporaire, foyer)
- logement insalubre ou en état de péril
- surpeuplement
- personnes handicapées occupant un logement inadapté
- personnes âgées relevant du Fond National de Solidarité (FNS)
- jeunes à la recherche d'un premier logement (avec proposition d'emploi avérée)
- personnes isolées
- ménages en rupture familiale ou sociale
- familles monoparentales
- santé précaire nécessitant une assistance médicale
- les personnes ayant dues mal à faire face à leurs dépenses de logement après un une réduction brutale de leurs ressources
- les ménages locataires dont les charges résiduelles de logements excèdent 35% du montant des ressources globales du ménage
- les personnes en situation d'échec à l'accession à la propriété

Sources : Données RDA 2001 du Loir-et-Cher.

Annexe V

Carte des bassin d'habitat du Loir-et-Cher



LE CONTINGENT PREFECTORAL AGGLOPOLYS », LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE BLOIS

Tuteur de stage :
Madame Jeanine Marchand Savarit

MARINE BOITARD IUP 3
Mai- Juillet 2006

Sommaire

Introduction 4

I- Une organisation à « double tranchant » 5

A- L'organisme d'accueil, la Communauté d'agglomération « Agglopolys » 6
a- Description de l'organisme 6
- Les missions 7
- Son fonctionnement 7
- La commission « aménagement de l'espace et de l'habitat 7
- Le financement 8
- L'accueil dans l'organisme 8

b- La commande a nécessité de nombreux échanges 11
- Contexte 11
- Méthode 11
- Problèmes rencontrés 12

II- La complexité des jeux d'acteurs dans les politiques de l'Habitat 15

A- Les champs d'actions des politiques de l'Habitat sont difficiles à identifier 17
a- La conciliation contradictoire des deux logiques du droit au logement et de la mixité Sociale 17
- La notion du droit au logement 17
- La notion de mixité sociale 18

b- La complexité des politiques en matière de logements rendent compliquer la distinction des rôles des acteurs 20
- La multiplication des outils et des dispositifs législatifs 20
- La fragmentation de la compétence Habitat entre les acteurs 23

B- Les organismes HLM maîtrisent leurs patrimoines et le peuplement de leurs logements 24
a- Description des acteurs et de leurs rôles 24
- L'Etat 24
- Les collectivités locales 24
- Nouveaux acteurs? Les associations 25
- Les organismes HLM 25
- Le rôle des habitants 23

b- La négociation entre les organismes HLM et les différents partenaires des politiques du logements social 26

Conclusion 31

Bibliographies 33
Fiche bibliographique 35
Résumé

Introduction

Le mémoire interne est un complément du stage individuel réalisé dans le cadre de la dernière année d'IUP « Aménagement et Développement territorial ». Le stage s'est déroulé à la Direction de l'Urbanisme, du Développement et de l'Habitat à Blois. Le commanditaire, la Communauté d'Agglomération « Agglopolys », a souhaité s'informer sur l'état du contingent préfectoral sur les vingt-trois communes la composant.
Après avoir obtenu la délégation de compétence de l'aide à la pierre, cet EPCI s'interroge sur la possibilité d'avoir la délégation de gestion des réservations préfectorales sur son territoire.
Le premier rapport intitulé « Le contingent préfectoral d'Agglopolys, la Communauté d'agglomération de Blois », est une étude sur les dispositifs réglementaires et législatifs de la gestion du contingent préfectoral. Il donne les localisations des logements réservés par le Préfet et il se termine par une analyse du demandeurs de logements non seulement du « RDA » mais aussi de la ville de Blois qui est la commune la plus attractive.

Suite à cette étude, des interrogations sur l'organisation de la structure d'accueil et sur les jeux des acteurs dans les politiques de l'Habitat, se sont avérées intéressantes à approfondir.
L'organisme a une « double organisation ». En effet, il héberge dans les mêmes locaux, les agents « de la Ville » et ceux dits de « l'Agglo ». Les compétences et les missions respectives sont divulguées dans la réunion hebdomadaire mais les relations ne sont pas aussi fructueuses au niveau du développement du territoire.

Après une analyse de l'organisation de mon organisme d'accueil, j'ai été plus loin dans ma réflexion sur les attributions des logements sociaux. En effet, les conversations avec les acteurs des politiques du logement social m'ont amené à éclaircir les rôles des acteurs et leurs poids respectifs dans ce système. Je me suis attardée sur les organismes HLM car les informations que j'ai obtenues et mes ressentiments m'ont conduit à penser que les bailleurs sociaux étaient les preneurs de décisions en ce qui concerne la gestion de leurs patrimoines et de l'occupation sociale de leurs parcs. Même si les lois et les dispositifs règlementaires orientent les politiques des différents partenaires, les organismes HLM gardent un certain contrôle et une influence dans les décisions finales. L'évolution de la constitution le montre parce que tout est fait pour obliger les bailleurs sociaux à suivre les orientations politiques de l'État, comme l'accueil des plus démunis, la transparence de la gestion des parcs HLM, des conventions fixant des taux de réservations dans les nouveaux programmes… .

Un élément de réponse à la coordination de tous les acteurs est apporté par le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées qui sont le droit opposable, l'attribution de prérogatives nouvelles aux EPCI et la création d'une autorité politique responsable auquel le citoyen pourra avoir recours.

Une organisation à « double tranchant »

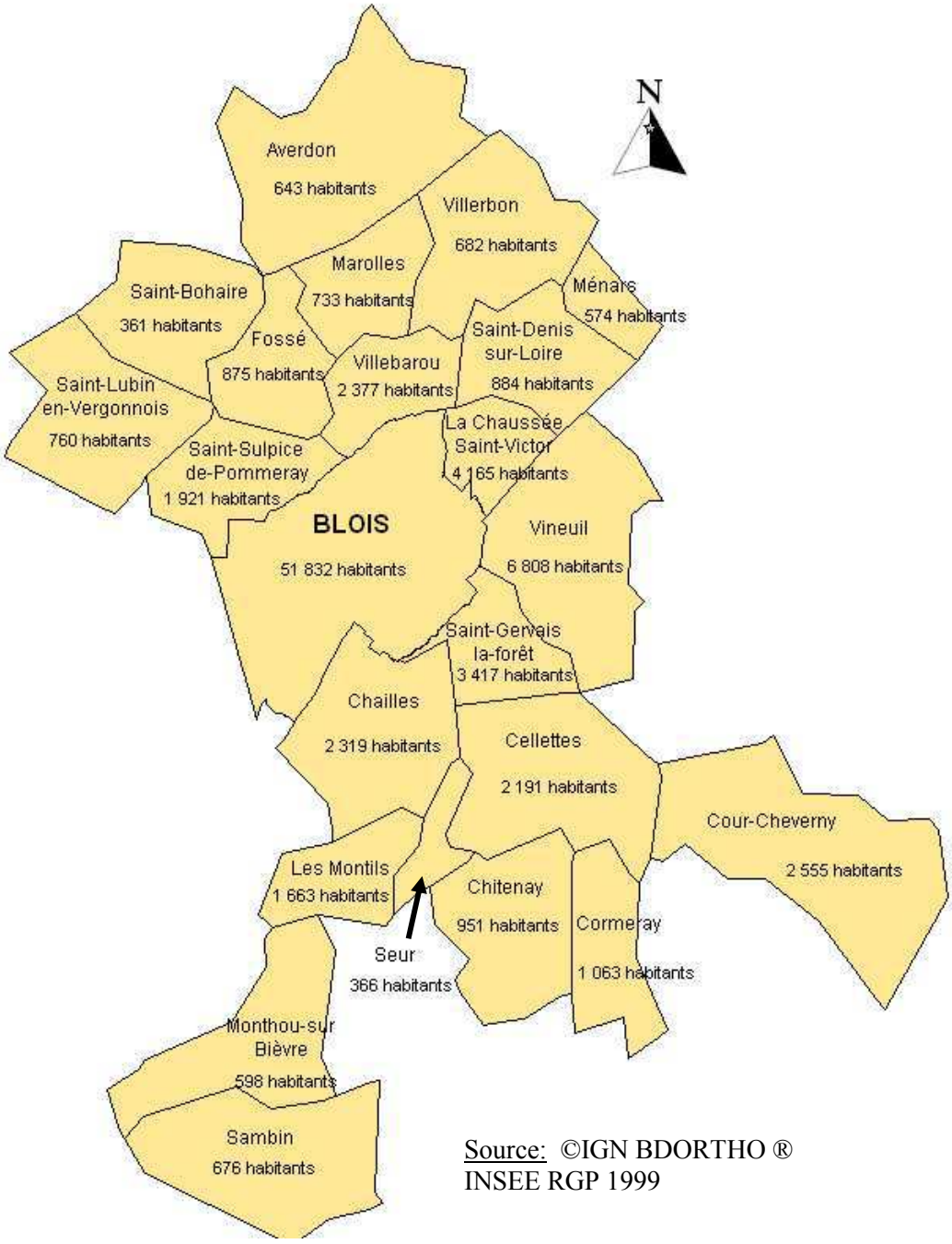
I– Une organisation à « double tranchant »

A- L'organisme d'accueil, la communauté d'agglomération « Agglopolys »

a- Description de l'organisme d'accueil

En 1963, la création d'un syndicat à vocation multiple (SIVOM) regroupe les communes de Blois, Vineuil, Saint Gervais-La-Forêt, La Chaussée–Saint-Victor et Villebarou. En 1999, le SIVOM devient la communauté des communes de Blaisois avec une entrée de trois communes. Et en 2003, elle évolue pour être la communauté d'agglomération. Maintenant, elle rassemble 23 communes et près de 92 000 habitants.

Carte des communes de la Communauté d'agglomération de Blois



Source: ©IGN BDORTHO ®
INSEE RGP 1999

Pour développer le territoire d'une manière cohérente, la volonté des acteurs de la communauté d'agglomération est d'avoir des compétences pour une réflexion stratégique et agir sur la vie quotidienne des habitants.

- Les missions :

Les compétences obligatoires sont :
- Développement économique
- Aménagement de l'espace communautaire (SCOT, transports urbains…)
- Equilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire (PLH…)
- Politique de la ville dans la communauté

Les compétences optionnelles :
- Gestion des voiries d'intérêt communautaire
- Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie (collecte des déchets…)
- Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire

Les compétences facultatives :
- Mise en place et gestion d'une fourrière automobile et d'une fourrière animale
- Définition et mise en œuvre d'une politique de tourisme d'intérêt communautaire
- Organisation et gestion des aires d'accueil des gens du voyage
- Information jeunesse
- Enseignement musical et artistique d'intérêt communautaire
- Action sociale (les communes pouvant conduire des actions spécifiques à destination des personnes âgées et handicapées…)
- Assainissement des eaux usées collectif et non collectif

- Son fonctionnement :

Le Bureau communautaire est composé du Président et de 30 membres élus par les conseillers communautaires. Il se réunit en général deux fois par mois.
Le Conseil communautaire dispose de 157 délégués choisis par les communes au sein de leur conseil municipal.

- La commission « aménagement de l'espace et de l'habitat »

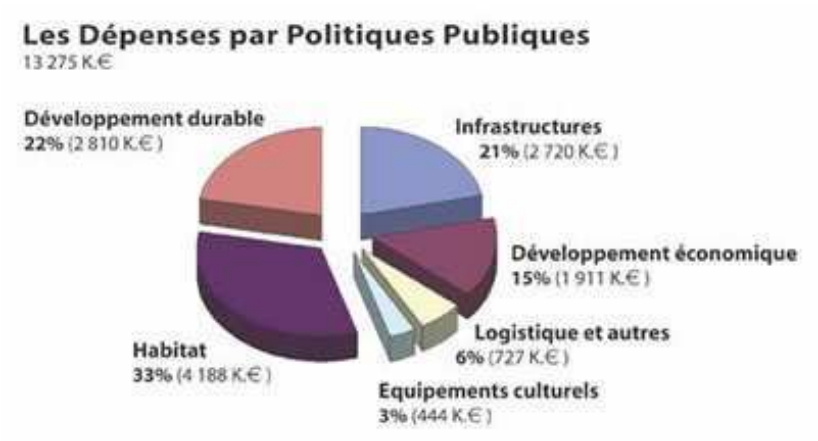
Dans le cadre de mon stage dans le domaine de l'habitat, le Vice-président chargé de l'aménagement de l'espace et de l'habitat se nomme Monsieur Cyriac de Salaberry.
L'élaboration d'une politique intercommunale de l'habitat est la ligne directrice de toutes ces actions (ses objectifs doivent être compatibles avec le Plan de cohésion sociale et le Projet de Renouvellement Urbain de Blois)
Ses missions sont :
- Faire participer la communauté d'agglomération a toutes les procédures concernant l'habitat : PRU, SCOT, conventions d'objectifs Etat- Bailleurs.
- Elaborer et mettre en œuvre le PLH
- Prendre la délégation de compétence en matière de programmation et d'aide au logement

- Mettre en place une politique foncière
- Réalisation des aires d'accueil des gens du voyage
- Aménagement du bras de décharge du déversoir de la Bouillie

Ces missions sont spécifiques au territoire de la communauté d'agglomération.

- Le financement

Le budget 2006 couvre des projets communautaires décidés et assure à l'ensemble des élus communautaires des marges de manœuvres supplémentaires quant à la gestion des projets de leurs communes. L'autofinancement est de 47% des investissements de l'agglomération et ne génère qu'un faible recours à l'emprunt.



La politique de l'habitat représente 33% du budget 2006. Celle- ci sert à financer une multitude d'actions pour améliorer les conditions de logement et relancer la mixité sociale.

Ainsi cette communauté d'agglomération se développe pour agrandir son périmètre au fil des ans, et obtenir des compétences qui permettent une gestion du territoire dans tous les domaines.

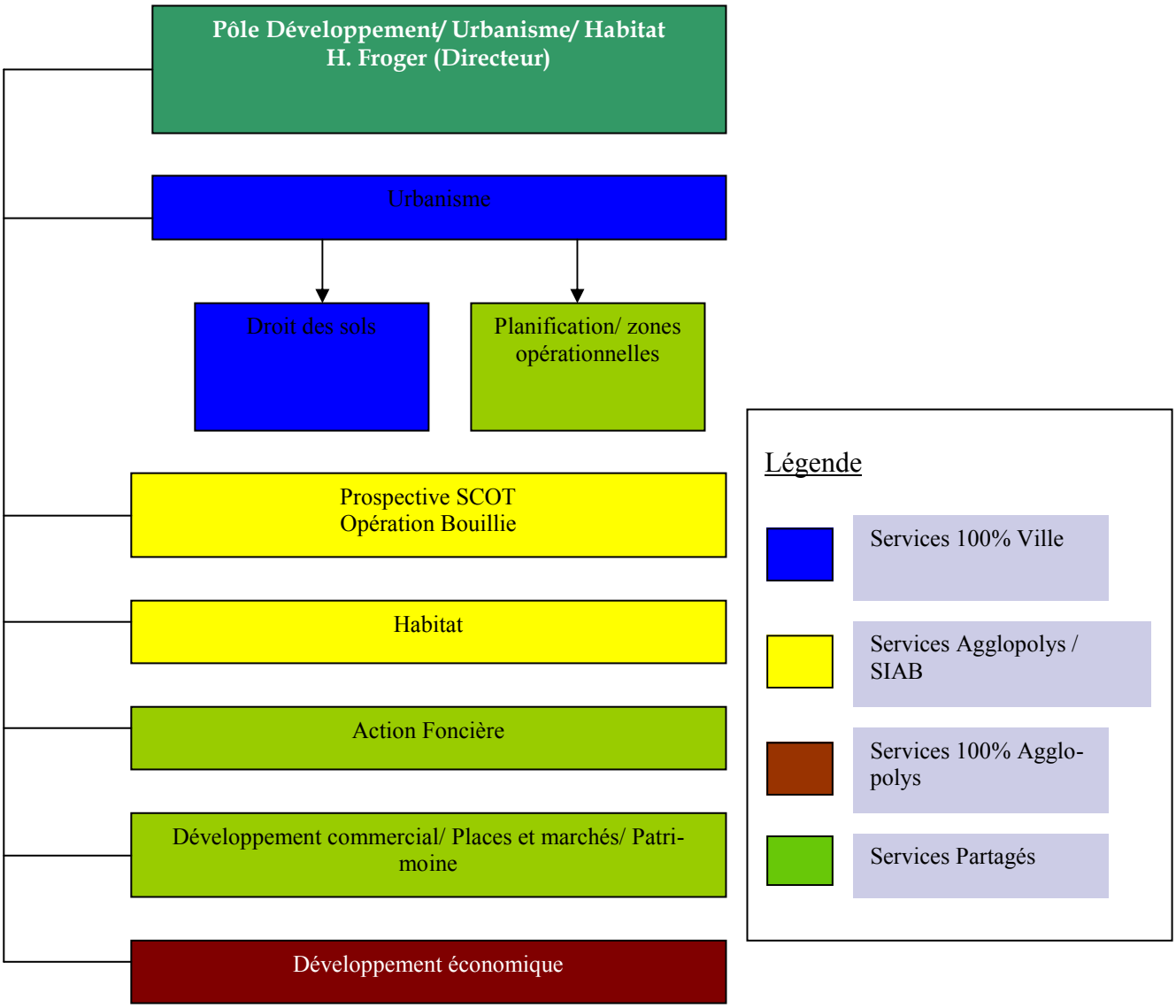
Après une description du commanditaire, je vais exposer mon accueil.

b- L'accueil dans l'organisme

La structure de la DUDH se compose d'agents de la ville et de l'agglomération. Toutes ces personnes travaillent dans les mêmes locaux et sur des sujets similaires mais leurs projets n'ont pas les mêmes orientations, soit c'est pour la ville, soit c'est pour la communauté d'agglomération.
Pour donner un exemple je travaille dans un bureau où il y a un technicien urbaniste de la ville et une personne pour l'agglomération, et toutes deux ont un supérieur qui travaille pour ces deux structures, en plus d'une autre appelée, le SIAB (le syndicat intercommunal de l'agglomération blaisoise).
Donc cette organisation est complexe. Les relations ne sont pas toujours très communicatives et les liens relationnels sont peu tissés. Pour remédier à cela, le responsable de la DUDH propose des réunions hebdomadaires pour s'informer sur les thèmes d'études de chaque

service. Pour une ville comme Blois et la communauté d'agglomération, il est important de savoir ce qui se passe sur le territoire. C'est un gage de qualité pour le travail effectué. C'est pourquoi, ces réunions rassemblent les services de la DUDH quelque soit la « casquette » du personnel. Les locaux abritent les services suivants :

Organigramme de la DUDH



Source : Organigramme des agents de la Ville, d'Agglopolys et du CIAS

La multiplication des services et des administrations produit à la fois un flux d'information qui est important pour connaître son territoire d'action, mais elle ne favorise pas la compréhension des compétences et des missions entre ces acteurs.

Après un temps passé dans ces locaux et après avoir discuté avec les personnes, il s'est avéré que des conflits internes durant depuis quelques années, subsistent. En effet, en six ans, il y a eu trois changements de directeurs et des remaniements de services, suite aux diverges entre le personnel. Cela n'a rien avoir avec des problèmes politiques, ils sont internes.

C'est pour cela que l'ambiance est convenable mais les personnes ne sont pas honnêtes entre elles. En tant que stagiaire et donc de passage, j'ai été mis dans la confidence de chacune d'elle mais je ne prenait pas parti. La situation était gérable.
En revanche, mon commanditaire était indécise. Au début, elle ne savait pas trop ce qu'elle voulait car elle ignorait les tenants du sujet d'étude. Cela s'est arrangé quand mes investigations se sont précisées et qu'elle savait enfin quoi me demander.

En général, mon accueil s'est bien passé. Mais en ce qui concerne l'observation de l'organisme, les dysfonctionnements sont tangibles.

B- La commande a nécessité de nombreux échanges

⇒ Contexte

Dans la compétence habitat, le service a obtenu la délégation de la programmation de logement et de l'aide à la pierre. La délégation de la gestion des logements locatifs sociaux réservés par le Préfet est possible depuis le 17 janvier 2005. C'est pourquoi ce service s'est interrogé sur l'opportunité d'acquérir cette compétence. Une première demande a été faite au Préfet qui a refusé.
Donc, comme les termes de la circulaire de délégation sont de montrer une forte implication vis-à-vis des personnes ciblées par le contingent, la communauté d'agglomération a voulu se renseigner sur la situation du contingent préfectoral sur son territoire. Mon rôle a été de faire un recensement des logements réservés, de les localiser et d'analyser la population y vivant.
Ce rapport leur fournira une base pour appuyer leur connaissance sur le sujet et, par la suite, obtenir cette délégation.
En effet, après les premières discussions, les personnes du service et de la Direction de l'Urbanisme, du développement et de l'Habitat (DUDH) savaient très peu de choses sur le contingent préfectoral. Après mon investigation sur le terrain, je me suis aperçue qu'ils ne connaissaient pas du tout quels étaient les rôles des acteurs sur leur territoire ainsi que des lois et des règlements encadrant la gestion du contingent.
La commande a évolué en fonction des informations disponibles mais, globalement, elle a été réalisée.

⇒ Méthode

Ma première approche de la commande fut de comprendre le fonctionnement du contingent préfectoral.
En premier lieu, j'ai étudié les lois sur la délégation de gestion, sur les attributions et sur la lutte contre l'exclusion. Cela m'a donné une idée des acteurs mis en présence et des règlements à consulter.
Certains documents ont été difficiles à examiner, et même indisponibles alors qu'ils existaient, comme par exemple le Règlement Départemental des Attributions (RDA).
En effet, du fait de la loi engagement national pour le logement et de la désuétude du document, le RDA va être supprimé ou modifié cette année.

Ensuite, j'ai identifié les personnes à rencontrer. La reconnaissance des rôles des acteurs a été un lourd travail. J'ai eu des conversations avec une multitude de personnes pour me constituer un réseau. Ceci m'a permis d'accéder directement à certaine d'entre elles.
Par exemple, j'ai rencontré la personne qui s'occupe des demandeurs des logements du contingent préfectoral à la DDE qui m'a orienté vers d'autres pour obtenir diverses informations, comme celle qui s'occupait du contingent avant qu'il ne soit géré par la DDE.
Les rencontres les plus difficiles à obtenir ont été avec les organismes HLM. Les procédures administratives lourdes sont les premières barrières. Et ensuite, le temps d'attente est long-

pour la prise de rendez-vous.
En même temps, j'ai effectué des recherches pour avoir les données sur le contingent préfectoral, tout en ne sachant pas lesquelles étaient disponibles. Là aussi, la durée d'acquisition fut étendue. Les données recherchées étaient le nombre de logements réservés par organismes HLM et leurs localisations ainsi que les informations sur la population vivant dans ces logements et les demandeurs de ces logements.

A partir de ce constat, j'ai décidé de faire une première partie pour éclaircir les différents rôles des acteurs, les coordinations et les articulations des documents règlementaires et législatifs.
Ensuite, en fonction des données fournies et de la volonté du commanditaire, j'ai choisi de faire deux autres parties.
Au début, je voulais faire un diagnostic du parc social et des besoins de personnes « prioritaires » sur le territoire. Cela passe par l'analyse de l'occupation du parc locatif social (OPLS 2005) des organismes HLM et par l'étude du fichier commun de la demande de logements. Mais mon commanditaire avait déjà un diagnostic avec le PLH et un technicien venait de finir l'analyse du fichier commun. Elle n'a pas souhaité les retrouver dans le rapport. Avec lui, j'ai défini un plan en trois parties :
La première permet de saisir la mise en place et la gestion du contingent préfectoral.
La seconde fait prendre connaissance des localisations des logements réservés, de leurs typologies et du nombre de logements par bailleurs. Ensuite j'étudie le cas de la ville de Blois selon ses quartiers.
Et la troisième est une approche de la population logeant dans le contingent préfectoral. Pour terminer, j'expose un cas particulier qui cible les demandeurs de logements sociaux à Blois.
Ces parties ont évolué en fonction des données disponibles, de leurs temps d'acquisitions et de la demande du commanditaire.

⇒ Problèmes rencontrés

Les réponses de la commande ne se sont pas faites sans obstacles. Dans le contexte d'accueil de l'organisme montré ci-dessus, et avec un sujet sur les logements sociaux réservés par un représentant de l'Etat, les difficultés se sont accumulées. Mais pour la plupart, elles n'étaient pas insurmontables .

- Une commande peu précise et qui a évolué tout le long du stage. En effet, mon commanditaire ne sachant ce qui existait et comment se déroulaient les choses sur le thème du contingent préfectoral, son aide a été plutôt légère dans les début.

- Les lois concernant le logement ont été difficile à analyser car elles se regroupent dans plusieurs thèmes (les publics ciblés, les procédures d'accession au logement ou à la location, le parc public et le parc privé…) et sur différentes zones (ex : différences entre la province et la région parisienne…)

Sur le terrain, et plus spécifiquement, sur le contingent préfectoral, la loi engagement national pour le logement modifie des documents règlementaires et les rôles des acteurs. De ce fait, les personnes en charge du contingent préfectoral dans le département du Loir-et-Cher

étaient en attente et dans la confusion. Je ne pouvais pas mettre dans mon rapport comment cela se passe actuellement pour, par exemple, les modalités des attributions des logements réservés, sans souligner les différents changements dans le courant de l'année.

- Ainsi, certains règlements vont certainement disparaître dans quelques mois tout en étant encore en vigueur. L'exemple du RDA est significatif. Ces textes datent de 1991 et son actualisation était prévue pour le début de l'année 2006. Mais comme la loi était discutée, les personnes s'occupant de son actualisation et du suivi des lois sur le contingent préfectoral, ont décidé d'attendre de voir ce qui se passait avant de divulguer l'ancien RDA. Donc, les acteurs ne s'y retrouvaient pas clairement parmi ces nouveaux dispositifs.

- La délégation récente de la gestion des logements réservés par le Préfet à la DDE entraîne une appropriation difficile des dispositifs règlementaires et des traitements des dossiers des demandeurs de logements par ces personnes. Les informations disponibles sont succinctes et pour certaines, provisoires.

- Les organismes HLM ont été légèrement réticents pour diffuser les informations concernant leur parc social.

- Le périmètre agglomération n'est pas le périmètre (plutôt du département) des données disponibles. Il a fallut les décortiquer et trouver les correspondances aux communes.

- La confrontation de ce qui est écrit dans les lois et les règlements, et la réalité du terrain est complexe. En effet, une adaptation est faite en fonction du contexte du territoire, des politiques des acteurs (ex : les bailleurs sociaux ont chacun leurs politiques et la gestion de leur parc propre à celles-ci), des enjeux et de la volonté politique des administrations et des personnes. C'est l'articulation de tous ces facteurs qui montre la distance entre les écrits et leurs applications.

- Le nombre important d'acteurs dans le domaine du logement rend difficile la compréhension immédiate pour un novice. En effet, les différents rôles et les compétences se juxtaposent en fonction des périmètres d'actions et ils s'articulent avec les autres acteurs, ce qui rend particulièrement laborieux la compréhension du fonctionnement de tous les acteurs dans ce domaine.

Une fois que toutes ces dimensions sont assimilées, la réflexion sur la façon d'aborder cette commande se dessine. Le commanditaire est resté le dernier à choisir ce qu'il souhaite retenir de cette étude après des mises au point.

Cette commande a demandé beaucoup de recherches documentaires et d'investigations sur le terrain. Les conversations avec les acteurs m'ont mené de « fil en aiguille » à la constitution d'une toile de relations. Le terrain est primordial pour rendre tangible les résultats obtenus dans ce rapport. Les recherches fructueuses, comme les difficultés d'obtention d'informations, m'ont permis de réaliser un état du contingent préfectoral tel qu'il est actuellement sur le territoire de la communauté d'agglomération « Agglopolys ».

En ce qui concerne l'organisme d'accueil, mes observations ont donné un tableau relativement complexe des relations entre les agents et les structures qui les hiérarchisent. Cette organisation permet à la fois de garder un oeil sur le développement du territoire en discutant avec les autres agents de « casquettes » différentes, mais aussi de rendre les fonctions tellement décomposées qu'ils ne savent plus à qui s'adresser. En revanche, la connaissance de son territoire d'action et de son évolution passe nécessairement par des liens internes tissés par des discussions régulières. C'est pourquoi, ce type d'organisation n'est pas totalement invalide.

La complexité des jeux d'acteurs intervenant dans les politiques de l'Habitat

II– La complexité des jeux d'acteurs intervenant dans les politiques de l'Habitat

Suite à cette étude sur le contingent préfectoral, j'ai réalisé des entretiens avec des acteurs du domaine de l'habitat. Les questions étaient précises pour permettre de m'informer sur le sujet. Mais, « de fil et en aiguille », la conversation s'enrichissait sur la gestion quotidienne dans leurs domaines respectifs. Cela m'a amené à m'interroger sur les relations entre les différents partenaires.
Ainsi, un sentiment récurrent est apparu durant ce stage, sur la complexité des jeux et des rôles des acteurs ainsi que leurs pouvoirs décisionnels dans les politiques du logement social.

N'y aurait-il pas une méconnaissance de l'ensemble des jeux d'acteurs par les différents partenaires oeuvrant pour le logement social?
Existe-t-il une hiérarchisation de la capacité décisionnelle ? Certains acteurs ont plus de poids dans la décision finale des attributions de logements sociaux. Pourquoi? Quels sont leurs enjeux ?
Est-ce que ce pouvoir est reconnu par tous les intervenants et est-il perceptible dans les dispositifs règlementaires?
Les organismes HLM apparaissent comme les plus difficiles négociateurs. La collectivité prend des précautions vis–à–vis des bailleurs sociaux en faisant passer les contraintes pour des négociations.

Mon thème de réflexion part de l'idée qu'il est difficile de comprendre les rôles des acteurs, dans le logement social en particulier, car leurs compétences se juxtaposent. De plus, ces dernières se combinent avec des politiques propres à chaque structure ce qui rend les négociations difficiles et longues entre les différents partenaires.

En première partie, je m'interroge sur ce qui m'a amené à réfléchir sur le sujet de la complexité des politiques de l'habitat, tout en argumentant et étayant avec des recherches théoriques.

Dans la deuxième partie, je développe les compétences des acteurs rencontrés lors de mon étude, et des éléments de réponses aux questions posées ci-dessus, en développant le rôle de décision des organismes HLM.

Pour une personne novice ou pour un citoyen lambda, il est difficile de déterminer les champs d'actions des politiques dans le domaine de l'Habitat. La complexité de l'articulation entre les législations, les règlements, et les dispositifs d'encadrement des procédures juxtaposent de nombreux acteurs ayant différents statuts et différents champs d'actions. C'est cette combinaison qui est compliquée à appréhender.

A- Les champs d'actions des politiques de l'Habitat sont difficiles à identifier

Tout d'abord, le schéma institutionnel des politiques de l'Habitat fait entrer en jeu des notions qui essaient de concilier les enjeux humains, économiques et sociaux.

a- La conciliation contradictoire des deux logiques du droit au logement et de la mixité sociale

- La notion du droit au logement

La notion du droit au logement est introduite dans la législation par la loi Besson du 30 mai 1990. Elle est une donnée fondamentale de la politique de l'habitat social. Rappelons le premier article : « garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation. Toutes personnes ou familles éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, ont droit à une aide de la collectivité, dans les conditions fixées par la présente loi, pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir. Le conseil national de l'habitat est chargé d'établir chaque année un bilan de l'action engagée qui est rendu publique ».

Depuis les années 80, cette notion a évolué. Elle passe du droit de l'habitat au droit au logement. Ce dernier implique une diversité de l'offre d'accessibilité et des moyens mis à dispositions aux collectivités publiques. Il y a eu un « déplacement des priorités » dans le droit d'obtenir un logement qui est passé de la liberté de choix d'un type de logement à la possibilité d'en obtenir un.

Dans la constitution, c'est un passage du principe de l'obtention d'un logement à la notion de logement décent. On privilégie les critères qualitatifs et plus seulement quantitatifs. Cette évolution de la constitution met l'accent sur la notion de confort et sur le fait que le logement est considéré comme un « lieu de développement de la personne et de la famille » (réf. F. Zitouni)

Pour les auteurs J.P. Brouant et Y. Jéguzo dans « La territorialisation des politiques et du droit de l'habitat social », l'évolution de la politique du logement social et des politiques publiques doivent prendre en compte le logement dans un « **projet d'ensemble** qui englobe d'autres interventions […] comme l'aménagement, le suivi social, éducatif et culturel ».
La notion de logement décent explique la complexité des outils et dispositifs législatifs existants car elle fait intervenir et combiner d'autres domaines d'actions. Toute la difficulté est là. Il s'agit de concilier tous ces paramètres pour permettre aux publics visés par la constitu-

tion de se maintenir ou d'obtenir un logement respectant des normes de qualités « dans une société donnée à une époque donnée » (réf. F. Zitouni). C'est pourquoi, des moyens pour réaliser les objectifs de la loi Besson sont mis à disposition des collectivités publiques. Ils sont soumis à obligation comme par exemple, l'obligation de réaliser un minimum de logements sociaux ou encore de contraindre les communes à avoir des orientations politiques en matière d'Habitat avec l'adoption d'un PLH.

Les collectivités ont des responsabilités pour mettre en place ces objectifs car « le dispositif normatif se détourne d'un système simplement facultatif et incitatif pour s'orienter vers un système plus contraignant » (réf. J.P. Brouant et Y. Jégouzo). Les priorités misent en avant par l'évolution du droit au logement, font apparaître la notion de mixité sociale.

- La notion de mixité sociale

Pour Claude Chaline, la notion de mixité « peut être fonctionnelle, socioprofessionnelle, ethnique et c'est en diversifiant les activités que l'on entraîne celle des habitants ».
C'est une spécificité de la politique française de la ville de mettre des procédures, des textes législatifs et des moyens financiers fondés sur des principes fondamentaux, comme la Solidarité nationale pour lutter contre les différenciations sociales ou territoriales.
Le principe de l'approche multidimensionnelle qui fait entrer en jeux les domaines de l'urbanisme, de l'éducation, du développement économique, la sécurité… en fait aussi partie.

Depuis la décentralisation, le principe du système multipartenarial ainsi que l'application de la discrimination positive, en donnant des normes spécifiques et des dérogations pour des territoires urbains dans des zones géographiques prioritaires sont de fondamentaux.

Et pour terminer, Claude Chaline souligne le rôle important des financements publics où l'Etat investit d'abord, et fait suivre les capitaux privés ensuite.

On retrouve tous ces fondements dans les politiques de l'Habitat. Ils définissent les actions et les manières d'arriver à réaliser ces objectifs.
Ainsi, les lois faisant référence à la mixité ont fait évolué les programmes locaux de l'habitat. Il est stipulé que la mixité est **sociale** et il est introduit l'idée de « **la mixité des villes et des quartiers** » comme le réaffirme la loi de la lutte contre l'exclusion du 29 juillet 1998.
Elle est donc un « axiome fondamental de la politique du logement » où ces objectifs ont des conséquences sur la « programmation et la réalisation de logements » (réf. J.P. Brouant et Y.Jégouzo).

Ces objectifs sont assignés aux villes et aux bailleurs sociaux.
Les premières doivent « assurer à tous les habitants des villes, des conditions de vie et d'habitat de nature à faire disparaître les phénomènes de ségrégations » et « permettre d'insérer chaque quartier dans la ville et d'assurer dans chaque agglomération la coexistence des diverses catégories sociales » (réf. J.P. Brouant et Y. Jégouzo).
Les seconds doivent garantir une **diversification de l'habitat** si l'effet de levier du marché ne le fait pas spontanément.
Tous ces objectifs concernent la planification et la construction de logements mais aussi la question du peuplement des logements sociaux réalisés.

La notion de mixité sociale est en corrélation avec celle de la notion de logement social. « L'objectif de la mixité sociale conduit nécessairement à la recherche d'un niveau territorial de décision en matière de logement social » (réf. J.P. Brouant et Y. Jégouzo), prenant

en compte les contextes locaux.

Ces notions ont fait évoluer le cadre juridique des politiques locales de l'habitat.
Les deux principaux objectifs sont :

- de répondre aux besoins en logements tant qualitativement que quantitativement de toutes les catégories sociales
- de veiller à éviter les situations d'exclusions et de ségrégations sociales.

Ces deux notions induisent **deux logiques différentes** (Y. Jegouzo).
1) Le droit au logement « empêche de faire varier la conception de **solidarité nationale** à partir de critères fixés selon la localisation territoriale des candidats aux logements ».
2) La mixité sociale « impose une **diversification** et l'introduction de critères et de paramètres locaux ».
La législation a choisi de **concilier** ces deux notions pour éviter la ségrégation et l'exclusion des personnes défavorisées et la hiérarchisation des priorités.
Les **logiques d'égalité et de diversité** concourent ensemble pour éviter la concentration des personnes défavorisées aux mêmes lieux d'habitation.

Il n' y a pas que les principes fondamentaux des politiques de l'habitat et les objectifs de la conciliation du droit au logement et de la mixité sociale qui rendent difficile la compréhension des actions de ce domaine. Les principes du multipartenarial et de la multidimensionnel de la politique du logement ont fait entrer en jeu des acteurs dont les compétences et leurs champs d'actions sont parfois laborieux à distinguer les uns des autres.

b- La complexité des politiques en matière de logements rendent compliquer la distinction des rôles des acteurs

Lors de mes recherches sur le contingent préfectoral, les documents à consulter et les acteurs à rencontrer ne sont pas évident à sélectionner. Ceci est dû en partie au nombre important d'outils et d'acteurs.

- La multiplication des outils et des dispositifs législatifs

En 1982, à la décentralisation, la politique de l'habitat reste une compétence de l'Etat pour des motifs de Solidarité nationale et de maîtrise de la construction des logements sociaux. Mais la décentralisation remet en cause le schéma institutionnel avec notamment les **transferts de compétences** aux communes, aux départements, aux régions et une plus grande autonomie aux organismes HLM. A tout ceci se juxtaposent des lois donnant d'autres possibilités aux collectivités locales en matière de financement.
A partir de là, on remarque que la lisibilité des répartitions des compétences n'est pas simple. L'articulation de la politique de la ville et de la politique de l'habitat est un problème essentiel pour les auteurs J.P. Brouand et Y. Jégouzo. La définition du « bassin d'habitat » […] est étroitement liée aux « instruments et aux critères de la politique de la ville ».

Claude Chaline confirme les problèmes de lisibilité et elle souligne les principales problématiques dans la politique de la ville :

- **le déficit de lisibilité**, il y a une « différence perceptible » entre les objectifs énoncés et les travaux réalisés. Elle s'interroge sur la conciliation des réductions des écarts entre les territoires, les volontés de cohésion sociale et de la mise en place du droit au logement pour tous. Est-ce que les objectifs actuels nous permettent de répondre aux besoins à court terme, ou est-ce des actions à long terme ?

- Un autre problème débattu est la **démultiplication des territoires d'intervention**. Est-ce qu'il permet de répondre aux « maux » des situations locales particulières ? En effet, les outils d'interventions, les documents d'urbanisme, les zonages et les projets urbains se superposent. On constate un problème d'identification des actions et la pertinence du territoire d'action où l'idéal est « de faire fructifier le prodigieux capital des initiatives locales ».

- le **foisonnement des procédures** et leurs enchevêtrements où s'additionnent les programmes, les conventions, les projets… . En effet, la Cour des Comptes a publié un rapport en 2001 qui estime que « l'énergie dépensée à faire fonctionner ce système sophistiqué de réunions, échanges, négociations, serait mieux utilisée à mettre en œuvre des opérations concrètes ».

- la **généralisation de la démarche interministérielle**. Le problème est l'inégale répartition des champs de compétences de l'action publique entre les ministères. Ceux-ci ont des stratégies pour garder le contrôle sur leurs secteurs. Or, le but est d'accroître l'efficacité de l'action publique. Ainsi, la politique du logement social est depuis 2002 sous la tutelle conjointe du Ministre chargé du logement et du Ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine.

- Et pour terminer cet aperçu des problèmes dus aux dispositifs règlementaires et législatifs

de la politique du logement social, Claude Chaline démontre que la volonté d'une **harmonie contractuelle** entre les collectivités territoriales et l'Etat cause des tensions. En effet, le partenariat est parfois mal vécu par les élus locaux car ils perdent de la maîtrise de leurs communes.

Tous ces outils et ces dispositifs législatifs sont limités. Un chercheur en sciences sociales, Philippe Estèbe, a critiqué l'utilisation systématique d'indicateurs socio-économiques pour faire des diagnostics, ce qui les rend, stéréotypés. Ces mesures se cantonnent aux mêmes réponses alors que les questions sociales doivent prendre en compte le contexte local. Elles « sont faites d'une multitude de situations collectives et de trajectoires individuelles exprimant à la fois le foisonnement des expérimentations, celui de leurs succès ou de leurs limites ».
Les mesures prises dans le domaine du logement social doivent s'attacher aux préoccupations du contexte local car il y a des écarts entre les territoires et des différences sociales et économiques entre les habitants.
Il est difficile de **concilier les politiques locales aux politiques nationales**.

Aux problèmes rencontrés dans la compréhension des politiques de l'Habitat dus aux transferts de compétences et la prise en compte du contexte local, il s'ajoute la complexité du **volet financier**.

Pour saisir tous les outils mis en place, il faut faire la distinction entres les aides à la pierre et les aides à la personne, le parc social et le parc privé, les interventions sur le bâti en construisant, en réhabilitant ou en rénovant. Ce sont des actions, des aides, et des cibles d'interventions qui se juxtaposent et qui ne facilitent pas la lisibilité des champs d'actions spécifiques aux politiques de l'habitat. Pour comprendre les différences et les complémentarités, il faut étudier l'évolution des actions citées ci-dessus pour donner un exemple de combinaison complexe des politiques de l'habitat et de leurs champs d'interventions.
Tout d'abord, au XX siècle, les efforts d'intervention en matière de logement sont la nécessaire amélioration des conditions d'hygiène et de confort des habitants. Une course à l'installation de l'eau courante et de sanitaires est engagée ainsi que la construction de logements HLM entre les années 50 et 70. Mais des rapports comme celui de Nora-Eveno, en 1975, ou de Robert Lion intitulé « un Habitat de qualité », critique non seulement le parc privé mais aussi les logements HLM récemment construits.
Les constructions ont été réalisables grâce aux aides à la pierre. Ce sont des aides financières publiques à la construction, sous forme de prêts à taux privilégiés, de primes et de subventions d'exploitation apportés à un maître d'ouvrage pour effectuer des logements à finalités sociales.

Zoom sur les moyens d'engagements consacrés aux logements de l'aide à la pierre…

Aides à la pierre :

- habitat locatif social
- amélioration de la qualité de service
- acquisitions foncières Ile-de-France
- opérations les plus sociales
- accession à la propriété - prêt sans intérêt
- aide à l'amélioration de l'habitat

- réhabilitation : Anah et résorption de l'habitat insalubre
- fonds de garantie de l'accession sociale (FGAS)

Le 3 janvier 1977, la loi « Barre » propose une idée pour répondre aux problèmes économiques liés à la fin des « 30 glorieuses ». Les financements se déplacent de l'aide à la pierre à « l'aide à la personne ».
Ce sont des aides personnalisées qui prennent en compte la « solvabilité » des ménages. Ces critères sont les ressources, les charges de la famille, les qualités de confort des logements… .

… à l'aide à la personne.

Aide à la personne :

- financement APL
- financement ALS
- fonds de solidarité pour le logement
- aide au logement temporaire
- accédants en difficulté
- lutte contre le saturnisme et l'insalubrité

« Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, à droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir », article L.301-1 du CCH.
Il existe deux types d'aide personnelle au logement : allocation logement (ALF et ALS) et l'allocation personnalisée au logement (APL).

Ces aides se conjuguent avec d'autres outils pour satisfaire les besoins en logement. En 1977, constatant la dégradation des immeubles HLM, des opérations de revalorisation de l'Habitat ont été mise en place. C'est le lancement des opérations dites : Habitat et Vie Sociale (HVS) et Développement Social des Quartiers (DSQ).
La première est une réhabilitation qui combine l'amélioration de la qualité du bâti, le développement de la vie sociale des quartiers et l'implication des habitants.
En 1981, on constate qu'il y a peu de concertation des habitants et que ces opérations interviennent peu sur la vie sociale. Donc, en 1982, Pierre Mauroy décide d'instituer les DSQ. C'est un cadre opérationnel à la réhabilitation de l'habitat dégradé avec un interpartenariat renforcé, des financements aux régions suivi par les communes et l'instauration d'un protocole d'intervention pour proposer des actions d'insertion par l'économie.
Mais le bilan est mitigé, l'Etat a multiplié les programmes qui sont difficiles à gérer administrativement. Il y a plus de financement pour l'amélioration du confort des logements que d'accompagnements sociaux, économiques et culturels des personnes.
Les problèmes sociaux persistent et la concertation des habitants est marginale.
Le point positif est le bouleversement des pratiques administratives, les services travaillaient plus proche de la population et en synergie avec l'Etat.

En 1993, il est opéré une simplification du dispositif d'intervention en instaurant le contrat de ville. Il est conclut entre l'Etat et les collectivités locales en matière de politique de la ville.
A ce moment là, on voit se créer des dispositifs et des outils d'intervention qui se veulent

agir sur le local tout en prenant en compte le territoire global. Des actions spécifiques envers les personnes défavorisées sont développées.

Cet historique montre l'évolution des interventions et des expérimentations de l'aide aux logements. Les procédures et les outils ont changé en fonction des problèmes sociaux et économiques rencontrés. Ils se sont multipliés autant que les difficultés.

Dans cette partie, j'ai voulu montrer la complexité à se retrouver entre les interventions du parc social et du parc privé, les aides différenciées entre les opérations sur le bâti et l'accompagnement social, les multitudes de programmes en fonction des territoires, des orientations politiques et des procédures. On combine le public visé par les actions, aux territoires, aux zones géographiques, aux problèmes sociaux, économiques, culturels, aux aménagements intérieurs, à la conjoncture économique… dans le volet du logement. A cela s'ajoute les rouages de l'administration pour faire fonctionner ce système, avec des compétences et des modalités d'intervention propres à chaque institution.

- La fragmentation de la compétence Habitat entre les acteurs

Selon J.P. Brouant et Y. Jégouzo, l'Etat garde la compétence de la politique de l'Habitat social même s'il le partage depuis la décentralisation avec les autres institutions à des échelles différentes. Il la conserve ayant peur d'une perte d'efficacité de l'instrument régulateur « du soutien de la conjoncture », la politique du logement.
Ainsi, l'Etat partage cette compétence dans la gestion et le partenariat :
- la logique du partenariat et de la contractualisation pour concilier la logique étatique et les logiques locales. Il rend difficile de repérer le lieu de décision car des distorsions peuvent apparaître entre les objectifs de l'Etat et ceux des collectivités locales. J.P. Brouant parle « d'une association » des collectivités territoriales à la politique nationale.
- les limites du partenariat dans le logement. Cette « association » est considérée comme « imposée » par les collectivités locales.

Selon ces auteurs, l'apparition de conventions multipartenariales « tant nationale que locale sont souvent mal définies et mal articulées ». La multiplication des acteurs et des instruments provoque « une dispersion des initiatives » et une « vision parcellaire du système » qui ne peuvent que déboucher sur des « politiques cloisonnées » et à une « confusion des responsabilités ».
Ils soulignent la difficulté pour un citoyen de se repérer dans ce système qui reste peu lisible et opaque.
Pour conclure, une citation de M. Dresch dans son ouvrage Logement social : une décentralisation rampante ?, traduit parfaitement la confusion des compétences des différents acteurs. « Le dispositif, au départ assez clair, a été un peu dilué au nom de la concertation et des partenariats à tel point que l'on ne sait plus qui fait quoi et qui est responsable de quoi ».

Lors de mes recherches et de mes conversations avec les acteurs, j'ai remarqué une certaine hiérarchisation du pouvoir de décision selon les partenariats et les négociations. Pour expliquer ce sentiment, j'ai essayé d'argumenter en identifiant le rôles des acteurs dans les politiques de l'habitat, tout en ne rentrant pas dans les détails des actions spécifiques de chacun, et en approfondissant ma réflexion sur la position des organismes HLM.

B- Les organismes HLM maîtrisent leurs patrimoines et le peuplement de leurs logements

Je commence par identifier les rôles des acteurs dans les politiques de l'habitat.

a- Description des acteurs et leurs rôles critiques

- L'Etat

L'Etat a un rôle de régulateur. Il est le « responsable des actions de la solidarité nationale » (réf. J.P. Brouant).
Il finance le logement social et il met en place les définitions des conditions pour bénéficier des aides. Il organise le fonctionnement du service public pour les attributions des logements sociaux et leurs accès. Il est donc, le « chef de file ».
Tous ces partenaires s'articulent et se coordonnent autour de l'Etat qui forcent à la négociation car les acteurs ont des logiques différentes.

- Les collectivités locales

Selon les auteurs J.P. Brouant et Y. Jégouzo, les collectivités ont des compétences directes et indirectes pour la gestion des politiques du logement social.

Les premières sont des compétences attribuées par l'Etat qui leur confèrent un droit de regard sur la mise en œuvre des logements au niveau local.
Michel Mouillard parle de « politique nationale appliquée au niveau local que de politique locale en tant que telle ». Ce sont des compétences « conceptuelles » car les collectivités orientent toutes actions et toutes politiques en fonction de ces « priorités ». Mais du fait des compétences attribuées par l'Etat aux collectivités, les actions sont limitées pour réaliser les objectifs des politiques du logement.

Les deuxièmes sont les compétences indirectes. Toutes les politiques des différents acteurs interfèrent et s'entrecroisent. Or, l'Etat oblige à certaines politiques et aux documents de programmations et d'orientations des politiques locales et nationales, d'être compatibles. Les collectivités ont des compétences dans d'autres spécialités pour rendre ces objectifs possibles car elles doivent tenir compte de l'ensemble des domaines pour répondre aux contraintes législatifs et règlementaires de la politique du logement.
Les différentes institutions, les régions, les départements, les communes et les EPCI, sont associées pour mettre en œuvre la politique du logement mais leurs « degrés » d'implication et d' « association ne sont pas uniformes » (réf. J.P. Brouant).
Les collectivités locales sont arrivées à avoir des compétences où leurs interventions deviennent volontaires et où les compétences évoluent en responsabilités.

- Nouveaux acteurs ? les associations

Elles travaillent en partenariat pour favoriser l'insertion des personnes défavorisées. De ce fait, elles ont une voix consultative aux commissions d'attribution. Leurs rôles deviennent de plus en plus important car elles peuvent avoir recours directement au Préfet lorsqu'elles estiment qu'un candidat est mal suivi dans l'obtention ou le maintient dans un loge-

ment social.

- Les organismes HLM

Les organismes HLM ont différents statuts juridiques : public, privé ou coopératives à but non lucratif. Depuis la décentralisation, ils n'ont pas le même degré de mise sous tutelle que les collectivités locales. Les bailleurs sociaux ont gagné en autonomie.
Ils sont les principaux acteurs dans la production de logements et dans les politiques du logement social de l'Etat.

Grâce à leurs compétences, ils permettent l'accès au logement des personnes défavorisées qui répondent à des critères minimum de confort, de qualité, tant en matière de location que d'accession à la propriété. Ils construisent des logements HLM pour la location ou pour l'accession à la propriété, et ils gèrent les loyers de ces logements. Ils accordent des prêts aux ménages qui veulent améliorer ou acquérir un logement.

Les auteurs J.P Brouant et Y. Jégouzo font une distinction de la gestion du parc social en fonction du statut privé ou public des organismes HLM.
Les bailleurs sociaux du privé ont une vision plus patrimoniale que territoriale des politiques car ils n'ont pas de rattachements directs à une ou plusieurs collectivités. Cela conduit souvent à une « dispersion géographique de leurs patrimoines » et à une faible implication dans la politique locale.
Et les offices publics ont une « vision territoriale » car ils ont des liens étroits avec les collectivités locales. Ils sont soumis aux avis des établissements publics ou aux collectivités locales, s'ils veulent implanter une opération. Les collectivités peuvent confiner « l'office dans un cadre géographique précis ».

Les liens entre les collectivités et les bailleurs sociaux sont sans arrêt dans un cadre de négociation. Pour les uns, ils veulent conserver la maîtrise de leurs territoires et pour les autres, leurs politiques de gestion de leurs patrimoines.

- Le rôle des habitants ?

« On l'évoque, on l'invoque, rarement on le convoque » (réf. H. Lefebvre). La participation des habitants est ancrée dans la politique du logement lors des HVS et des DSQ.
L'auteur André Savage affirme que la participation est devenue un « paradigme qui stimulait et donnait sens à l'action des habitants ».
Ils veulent aider à la conception de son environnement qui prend « une consistance positive, constructive, altruiste et débouche sur la participation ». La négociation des aménagements des logements avec les habitants procure un attachement plus important du locataire à son logement, d'après une étude de la direction de la construction.
On introduit la notion de la « nouvelle citoyenneté » en 1977, dans les opérations HVS et par la suite, les DSQ.

Mais comme ce sont les décideurs locaux qui mettent en place les modalités de participation, les concertations se font en fonction de leurs intérêts et de leurs propres critères. Les auteurs J-P. Ferrand, P. Maclouf, S. Dion et A. Mollet ont schématisé quatre types de participation :

- une participation – information : ce sont des réunions autour d'un projet où les habitants n'ont pas d'influence sur celui- ci. Ils viennent juste s'informer.
- une participation – consultation : on récolte les avis des habitants en choisissant lesquels vont être pris en compte.

- une participation – animation : les citoyens, par l'intermédiaire d'associations, organisent des rencontres mais ce sont des mouvements qui concernent les équipements socioculturels ou sportifs uniquement.
- une participation – directe : les habitants sont reconnus comme des partenaires dans le développement du quartier.

Ces formes de participation montrent l'adaptation des modalités de la concertation par les collectivités locales. La participation a un but pédagogique et un moyen d'information pour les deux premières formes. Les deux autres sont des « stratégies de redistribution de pouvoir » et un « lieu d'apprentissage du pouvoir partagé ».
La participation est un prélude de la « démocratie participative ».
Dans le volet logement, les relations avec les collectivités locales se font par l'intermédiaire d'associations de locataires et de propriétaires et des associations s'occupant de l'insertion des personnes défavorisées.

Tous ces acteurs sont en négociation pour répondre aux objectifs fixés par les lois.
Mais je voudrai m'attarder sur un des partenaires des politiques du logement qui est l'organisme HLM. Plus spécifiquement, leurs rôles décisionnels par rapport aux autres acteurs sont à étudier.

b- La négociation entre les organismes HLM et les différents partenaires des politiques du logement social est difficile.

Les bailleurs sociaux ont leurs **propres politiques de gestion de leurs patrimoines et de l'occupation sociale** de leurs parcs.
Quand tous les acteurs de la politique de l'Habitat sont mis en présence, les organismes HLM semblent détenir un contrôle important, comme par exemple dans les attributions de logements sociaux. Même si ce sont les maires des communes qui ont une voix délibérative qui compte double, les organismes HLM sont ceux qui proposent les logements disponibles et les réalisations de nouveaux programmes.

Les bailleurs sociaux ont pour rôle de diversifier l'offre de logements et l'Etat leur confère la fonction d'accueillir les ménages les plus modestes dans leurs parcs.
Selon Jean Marc Stébé, la loi « Besson » a été mise en place pour mettre fin aux « pratiques sélectives et aux stratégies d'obstruction de certains organismes HLM ».
C'est pour répondre à ces dysfonctionnements que des prérogatives ont été attribuées au Préfet comme la compétence de désigner les personnes prioritaires à loger.

La décentralisation a eu un impact sur les missions des organismes HLM en leur conférant plus d'**autonomie** et plus de compétences. J.P. Brouant en énumère quatre :
- ils peuvent intervenir en matière d'emploi et de formation
- ainsi que dans les services publics de quartier
- ils mettent à disposition des locaux pour des services nouveaux ou des associations
- ils prennent en compte les différents aspects de l'aménagement pour réaliser les objectifs des politiques de l'Habitat.

De plus, les bailleurs sociaux se réunissent en associations pour « coordonner leurs actions ».
« Cette **unification** est un atout dans la constitution d'un niveau territorial de décision » (réf. J.P. Brouant).

Depuis la décentralisation, les acteurs ont des poids respectifs différents dans la décision d'attribution d'un logement social et l'attribution « est devenue un domaine de compétence et de responsabilités de l'unité de base » (réf. C. Bourgeois).

Du fait d'un grand pouvoir décisionnel des organismes HLM dans les commissions d'attribution, la loi d'orientation pour la ville a permis aux communes d'être associées aux décisions d'attribution de logements sur leurs territoires. Mais selon J.P. Brouant, les maires avaient une « influence forte » et on risquait le clientélisme. Ainsi, en 1998, la loi de lutte contre l'exclusion, concède la présence d'un représentant membre du corps préfectoral aux commissions d'attribution afin de veiller au respect des engagements pris par les différents partenaires, d'accueillir les ménages les plus modestes dans les logements proposés.

Comme je le rappelais ci-dessus, les organismes HLM se sont constitués des formes de protection pour garder le maximum de contrôle sur l'occupation de leur parc social, en créant des associations de bailleurs sociaux et de constructeurs.
Il faut savoir que les organismes HLM ont des difficultés depuis la fin des années 80. Leurs **dilemmes** se sont créés car ceux-ci suivent deux logiques contradictoires :

- ils doivent offrir des logements aux prix en dessous du marché à des populations diversifiées ayant des revenus stables et modestes
- et en même temps, ils doivent accueillir les catégories sociales les plus démunies et les moins solvables.

Les conséquences majeures, d'après J.M. Stébé, sont la **paupérisation progressive** des populations du parc social (une solvabilité moins certaine) ; un **risque financier** car ils gèrent des situations sociales difficiles comme les difficultés d'insertion des familles dites « lourdes » dans des logements inadaptés ; et la concentration dans un même bâtiment des populations d'origine étrangères créant des **microcommunautés**.
Les bailleurs sociaux perdent leurs fonctions de « régulation sociale entre l'offre et la demande de logements ».

Face à ces difficultés et ces nouvelles missions, les organismes HLM doivent adopter leurs propres **stratégies de gestion** et leurs propres **politiques d'attribution** pour assurer la pérennité de leurs parcs et la **rentabilité**.
Cette fonction de « régulation sociale » leur permet d'agir dans les commissions d'attribution.

La théorie de la **domination rationnelle** de Max Weber pourrait expliquer en partie la place des organismes HLM vis-à-vis des autres partenaires dans les commissions d'attribution. Dans notre société, la bureaucratie est une forme de garant de la cohésion sociale. On croit à la domination rationnelle. On suit un ordre impersonnel car on considère ce pouvoir comme légitime. Cette autorité repose sur la croyance d'un système de règles valables pour les membres du groupe car il est appliqué conformément à des principes connus de tous par le moyen de l'institution administrative et judiciaire. L'autorité est hiérarchisée et soumise à des règles, à un code. Or, les commissions d'attribution sont soumises à des règles administratives où les politiques et les compétences des organismes HLM sont connues par tous les membres. Les partenaires suivent un règlement dans les commissions, le RDA, pourtant, les décisionnaires sont les détenteurs de l'offre de logements plus que les représentants des demandeurs de logements.
On constate que les organismes HLM ont un pouvoir de décisions plus important. Les lois

des politiques de l'Habitat imposent aux organismes HLM de divulguer aux collectivités locales et à l'Etat, les informations sur leurs patrimoines et sur l'occupation sociale de leurs parcs afin de connaître leur capacité d'accueil. La détention d'informations a toujours été une forme de pouvoir, c'est pour cela que les institutions étatiques veulent plus de transparence des gestions des patrimoines des bailleurs sociaux afin de répondre aux objectifs dictés dans la législation du code de construction et de l'habitation. La sociologue Catherine Bourgeois note que cette **« stratégie d'opacité »** des gestionnaires HLM est maintenue pour garder leurs partenaires dans une situations de dépendance plus forte.

Un autre élément de réponse pèse sur le pouvoir décisionnel des organismes HLM dans la maîtrise du peuplement de leurs parcs. Pour prendre la décision de prendre tel ou tel candidat, les bailleurs sociaux se basent sur des critères, en suivant les objectifs de la politique nationale et des politiques locales, tout en ayant une politique interne à sa structure.
Selon Lucien Sfez, on prend une **décision rationnelle** en optimisant et en maximalisant le choix qui « rapporte le plus ».
La décision entre dans les conditions d'application où se multiplient des liaisons aux systèmes de toutes sortes (politique, social, familial, urbain, industriel…). La décision dans l'administration « contrainte par l'ensemble du système historique déterminé par son mode de production même, est cependant libre » car elle se joue sur les niveaux de la **multifinalité** et de la **multirationalité** des acteurs. Le jeu des individuations permet un choix dans l'ensemble du système de prise de la décision qui relève de réalités présentes et de « connexions inattendues ».
Donc « une décision libre renvoie à une complexité ouverte où les systèmes échangent de l'information ». Il y a une combinaison d'éléments, de choix « parmi les paradigmes ».
Les acteurs dans les commissions d'attribution ont des intérêts et des stratégies d'orientation politique différentes. La négociation entre leurs intérêts divergents et les objectifs dictés par les lois est selon les cas, plus ou moins difficile. Mais en fin de compte, ce sont les organismes HLM qui proposent les logements et qui donnent les motifs de refus. Suite à un refus, le demandeur paut avoir recours à la commission de médiation. Mais cette dernière n'est activée qu'à partir du moment où il est jugé qu'il y a un non respect des engagements de la part des intervenants dans les attributions de logements.

Cette prise de décision dépend de **deux logiques de gestions** des organismes HLM. Selon Catherine Bourgeois, les stratégies des bailleurs sociaux répondent aux logiques de gestion **privée et publique**.
La logique de gestion privée est adoptée par les SA HLM et la logique de gestion publique par les OPAC.
Ces rationalisations de gestion veulent répondre aux problèmes de lutte contre la paupérisation, la « ghettorisation » et les impayés.
Ainsi, des politiques de sélection à l'entrée des candidats et une gestion rigoureuse des locataires en place, sont adoptées.

Les SA HLM recherchent la **rentabilité** qui transparaît dans leurs pratiques de sélection des candidats aux attributions de logements.
De plus des critères dictés par la législation en vigueur, les SA HLM disposent d'une marge de manœuvre issue en partie par une « grande tolérance de la part des tutelles et de la rareté des contrôles ».

L'auteur relève des critères informels sur les normes d'occupation des logements :

- les modifications de taille des ménages ne font pas forcément suite à un changement de logement plus adapté.
- un dépassement des 20% du plafond des ressources est observé
- un « taux d'effort », c'est-à-dire le revenu des ménages et des aides locatives ne doivent pas dépasser les 25- 30% du loyer et des charges
- il respecte une politique de « statu-quo » sur la nationalité du candidat. Ils ont instauré un quota de 20 à 25% d'immigrés par groupe d'immeubles qui est souvent dépassé et diminué d'où des refus de familles dans certains groupes d'immeubles pour ne pas « aggraver l'équilibre sociologique des immeubles ».
- d'autres facteurs comme « la précarité qui concerne aussi la situation face à l'emploi, le logement précédent, et la situation maritale ou sociale ». Ainsi, un fonctionnaire ou une personne ayant un emploi stable a plus de chance d'accéder à un logement qu'une personne en CDD ou intérimaire.

Mais toutes ces consignes ne sont pas définitives car elles **varient** en fonction du **type de logement** proposé et du **réservataire** qui présente la candidature.
Les stratégies d'attribution des SA HLM dépendent des caractéristiques des candidats mais également de l'organisme réservataire. Les relations sont différentes car les réservataires vont avoir une composition de fichier de demandes et ainsi une capacité contributive plus ou moins intéressant pour les SA HLM.
Catherine Bourgeois distingue deux groupes d'acteurs :

- les maires et les préfectures qui sont des partenaires « obligatoires »
- les organismes collecteurs du « 1% logement »qui sont intéressant au niveau financier

Les SA HLM tentent d'accroître leurs relations avec les organismes collecteurs du « 1% logement » car ils peuvent s'impliquer dans des opérations de constructions et de réhabilitation.
Donc les SA HLM ont des pratiques sélectives du fait de leur rationalité de gestionnaire privé. Ceci leur permet d'avoir des pratiques comme :

- d'augmenter les prix des loyers
- appliquer des surloyers aux locataires qui dépassent les plafonds
- de faire payer les entretiens des immeubles aux locataires

Leur priorité reste la rentabilité.

Les OPAC ont une **« gestion hybride »** (réf. C. Bourgeois) entre le privé et le public. En effet, ces organismes « revendiquent leurs autonomies et la volonté de reprendre du pouvoir sur les maires […] pour accroître la maîtrise et la rentabilité d'attribution par des actions de rationalisation ainsi qu'en reprenant aux maires une partie de leur pouvoir qu'ils estiment être de leur ressort et de leur responsabilité de gestionnaire » (Bourgeois). En effet, les maires sont à la fois une contrainte « externe » du fait d'être des partenaires indispensables » et une contrainte « interne » car ils sont présents au conseil d'administration.
La politique d'attribution des OPAC suit plus une **rationalité politique** qu'une rationalité de gestionnaire où le clientélisme n'est pas exclu. C'est pour cela que les OPAC cherchent à développer une logique de gestion privée.

Ainsi, les organismes HLM ont des politiques et des stratégies de gestion selon leurs structures et des priorités différentes. Les négociations avec les autres partenaires sont régulées par leurs interdépendances et leurs obligations de coopération. Cependant, les bailleurs sociaux entretiennent et développent des relations en fonction des leurs intérêts financiers et de leurs stratégies d'implantation sur un territoire. En conséquence, leur poids décisionnel au sein des commissions d'attribution est une des stratégies pour préserver leurs modalités de gestion de leurs structures, de leurs politiques d'occupation et de leurs patrimoines.

Conclusion

Conclusion :

J'ai essayé de démontrer la complexité du schéma institutionnel de la politique de l'Habitat et, plus spécifiquement, des politiques du logement social. Il en ressort principalement un déficit de lisibilité pour le citoyen car ce système est opaque. Les rôles des acteurs, leurs compétences et leurs actions sont difficiles à distinguer.
Les organismes HLM, en particulier ont une relative autonomie par rapport aux autres partenaires oeuvrant pour le logement social. Leurs capacités à s'associer et à coopérer leur confèrent un poids décisionnel au niveau territorial. Les acteurs essaient d'atteindre les objectifs des politiques nationales en respectant les règlements et la législation mais ils adaptent stratégiquement ces orientations en fonction de leurs intérêts locaux.

Ce jeu des acteurs dans ce système est sans arrêt en évolution. On attribut les prérogatives à chacun afin de garantir les fondements de la politique de l'Habitat, à savoir, le droit au logement pour tous et la mixité sociale, des villes et des quartiers.

Une proposition du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, présidé par Xavier Emmanuelli, pour garantir l'efficacité des dispositifs par le renforcement du droit est de rendre le droit opposable pour construire la responsabilité de l'action publique.
L'opposabilité doit être à la fois juridique et politique où une autorité politique est désignée responsable avec une obligation de résultats. Les membres du Haut comité suggèrent que ce soit à l'EPCI que doit être faite la délégation. Ils considèrent que le bassin d'habitat est le territoire le plus pertinent pour mettre en cohérence les politiques du logement avec les politiques de l'urbanisme, des transport et de l'emploi, or la majorité de ces bassins d'habitat correspond aux groupements intercommunaux.
Il faut donner les moyens d'agir en connaissant le territoire par l'intermédiaire des observatoires locaux de l'habitat et en transférant les aides à la pierre par voie de contractualisation. Ils conseillent de doter les EPCI de moyens financiers et de prérogatives nouvelles en intervenant, par exemple, dans les attributions de logements sociaux. Et pour terminer, ils recommandent de donner des voies de recours au citoyen.
La démarche de la décentralisation a bouleversé les pratiques administratives, les rôles des acteurs et leurs compétences. La possibilité de déléguer des compétences avec une obligation de résultats aux collectivités territoriales garantie des engagements et des responsabilités.
Ces propositions datent de l'année 2003. Depuis, des délégations de compétences aux EPCI ont été possibles, comme la délégation de l'aide à la pierre. Des efforts sont réalisés pour améliorer les applications des politiques de l'Habitat. Mais elles se confrontent aux intérêts des acteurs locaux. La négociation, entre les objectifs des politiques nationales fondés sur la solidarité nationale, et ceux des politiques locales, est l'enjeu majeur.

Bibliographies

- Ouvrages :

- Ali Saïd- Guerain Claire, Les politiques publiques d'aide au logement social : Financement et mode d'intervention, Editions « La lettre du cadre territorial », 2003.
- Bourgeois Catherine, L'attributions des logements : Politique publique et jeux des acteurs locaux, L'Harmattan, 1996.
- Chaline Claude, Les politiques de la ville, « Que sais-je ? », PUF, 1997.
- Brouant Jean- Philippe, Jégouzo Yves, La territorialisation des politiques et du droit de l'habitat social, Les cahiers du GRIDAUH, série Droit de l'habitat, n°2, Paris, 1998
- Estèbe Philippe, Donzelot Jacques, L'Etat animateur, essai sur la politique de la ville, Esprit, avril 1994.
- Kast Robert, La théorie de la décision, Collection Repères, Paris, Editions La Découverte, 1993.
- Keck Jean- Louis, Les organismes HLM, Statuts, réglementation, activités, Paris, Masson, 1995.
- Sauvage André, Les habitants, de nouveaux acteurs sociaux, L'Harmattan, Collection Villes et entreprises, 1992.
- Sous la direction de Segaud Marion, Bonvalet Catherine, Brun Jacques, Logement et habitat : l'état des savoirs, Editions La Découverte. 1998.
- Sfez Lucien, La décision, « Que sais-je ? », PUF, 2004.
- Stébé Jean- Marc, Le logement social en France, « Que sais-je ? », PUF, 1998.
- Stébé Jean- Marc, La réhabilitation de l'habitat social en France, « Que sais-je ? », PUF, 1995.
- Weber Max, Economie et société, tome 1, « Les types de domination légitime », Paris, Pocket, 1995.

- Les lois consultées :

Projet de loi portant « engagement national pour le logement »
Loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement
Loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions
Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales
Circulaire du ministère du travail, de l'emploi et de la cohésion social du 17 janvier 2005 prise en application de l'article 60 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales relative aux possibilités de délégation des réservations préfectorales de logements locatifs sociaux
Loi SRU du 13 décembre 2000
Loi d'Orientation pour la ville du 13 juillet 1991
Code de la construction et de l'habitation, Section I, chapitre premier du titre IV du livre IV, art. L441 à L441-2-6

- Sites internet :

www.adil.org

www.agglo-blois.fr

www.carrefourlocal.org

www.cg41.fr

www.cohesionsociale.gouv.fr

www.conseil-général.com

www.dgcl.interieur.gouv.fr

www.fehap.fr

www.fnars.org

www.fnars-centre.com

www.gridauh.fr

www.habitat-developpement.tm.fr

www.juri-logement.org

www.lacnl.com

www.legifrance.gouv.fr

www.logement.gouv.fr

www.loir-et-cher.pref.gouv.fr

www.maire-info.com

www.offices-hlm.org

www.regioncentre.fr

www.senat.fr

www.uesl.fr

www.ufjt.org

www.union-habitat.org

www.urbanisme.equipement.gouv.fr

www.ville-blois.fr

Résumé

La DDE du Loir-et-Cher est responsable de la gestion du contingent préfectoral. Depuis le 17 janvier 2005, les établissements publics de coopération intercommunale peuvent acquérir cette compétence sous certaines conditions. Ainsi, le service Habitat d' « Agglopolys » a souhaité s'informer sur les logements du contingent préfectoral sur le territoire de la Communauté d'agglomération.

Cette commande répond à l'état actuel de la gestion du contingent préfectoral en repérant les rôles des différents acteurs. Ensuite, les logements réservés par le Préfet sont localisés sur les communes d' « Agglopolys ». Et pour terminer, une identification et un suivi des demandeurs de ces logements sont réalisés.

Pour obtenir cette compétence, l'EPCI devra montrer son implication envers les personnes défavorisées et respecter les objectifs énoncés dans les dispositifs règlementaires.

La structure d'accueil de mon stage a une double organisation. La Direction de l'Urbanisme, du développement et de l'Habitat rassemble les personnes travaillant pour la ville de Blois et les services de la Communauté d'agglomération. Les relations internes entre les personnes et les services sont courtoises mais une tension est perceptible. Pour preuve, la Direction a été remanié plusieurs fois en trois ans.

Après l'étude du contingent préfectoral, les rencontres avec les acteurs m'ont amené à m'interroger sur leurs rôles et leurs places dans le schéma institutionnel. Les recherches dans le domaine de l'Habitat ont été laborieuses car je constate un déficit de lisibilité et un foisonnement des procédures qui rendent la compréhension des rôles de chaque acteur et de leurs champs d'action particulièrement difficiles.

Par la suite, mon attention s'est portée sur le pouvoir décisionnel des organismes HLM dans les attributions des logements sociaux.

Ce deuxième rapport est un essai de réponse sur la complexité des jeux des acteurs dans les politiques de l'Habitat.

Mots clés : Habitat/ Contingent préfectoral/ Délégation de gestion/ Logement social/ Communauté d'agglomération/ Politiques de l'Habitat/ Systèmes de réservations/ Personnes défavorisées « prioritaires »/ Acteurs/ Organismes HLM/ Etablissement public de coopération intercommunale/ Pouvoir de décisions.