

**MINISTERE DE L'INTERIEUR,
DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION**

INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION

N° 11-092-01

RAPPORT

**SUR LA GESTION DU CONTINGENT PRÉFECTORAL DE 5% RÉSERVÉ
AU LOGEMENT SOCIAL DES AGENTS PUBLICS DE L'ÉTAT**

**MINISTERE DE L'INTERIEUR,
DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION**

INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION

N° 011-092-01

RAPPORT

**SUR LA GESTION DU CONTINGENT PRÉFECTORAL DE 5% RÉSERVÉ
AU LOGEMENT SOCIAL DES AGENTS PUBLICS DE L'ÉTAT**

Etabli par :

**Dominique BELLION,
Inspecteur général de l'administration en
service extraordinaire**

**Rémi DUCHÊNE,
Inspecteur général de l'administration**

– DECEMBRE 2011

RESUME

I. Le « 5% », ainsi qu'on appelle communément le dispositif de réservation préfectorale de logements sociaux au bénéfice des agents civils et militaires de l'État, est un objet administratif dont l'existence est très notoire et le fonctionnement réel fort mal connu.

Après la REATE, le 5% a le plus souvent quitté le giron des préfectures pour être traité dans les directions interministérielles, principalement dans les DDCS. Mais d'autres solutions existent, que ce soit la DDTM (Morbihan), la DRIHL dans le cas très spécifique de Paris, ou encore la préfecture en Meurthe-et-Moselle. Surtout, la gestion de ce contingent n'est pas systématiquement jumelée avec celle du contingent global de 30% sur le logement social. Un tel rapprochement devrait pourtant être la règle, afin de faire bénéficier les publics prioritaires des logements n'ayant pas trouvé preneur parmi les agents publics (dispositif des Bouches-du-Rhône).

Les disparités d'organisation sont en partie le reflet des différences de tension existant dans le secteur du logement : à Paris, Lyon, Marseille, le système nécessite beaucoup de précision pour un traitement de masse dans un contexte de pénurie plus ou moins marqué ; à Limoges, Nancy ou Vannes, l'organisation est plus floue dans un contexte moins tendu. Un point commun toutefois, la connaissance approximative du parc de logements sociaux faisant partie du contingent préfectoral. La « reconquête » des contingents passe par l'effort de remise à plat, en stock et en flux, de ce parc.

Les conventions de réservation signées avec les bailleurs (décret du 11 février 2011) sont un premier pas ; d'autres outils de pilotage plus fins s'avèrent nécessaires, parfois déjà mis en place. Ils doivent être généralisés. Enfin compte tenu des contraintes sur les effectifs, l'organisation en réseau devrait être la règle alors qu'elle est l'exception : il faut activer un réseau de correspondants logement dans les services d'affectation dont la cellule de gestion du 5% serait le référent bien identifié pour l'accès au logement social.

La mission a relevé également que le risque de fraude est rarement pris en compte, malgré certains problèmes survenus dans un passé récent. Les enjeux du logement pour le pouvoir d'achat des demandeurs imposent la vigilance sur l'ancienneté et l'isolement des agents, même si aucune anomalie n'a été relevée au cours des visites sur place.

II. Du point de vue de la performance purement quantitative, le plus remarquable est que le seuil de 5% n'est atteint nulle part, sauf à Paris où le contingent réservé est aisément garni, alors qu'il est renforcé par une fraction du contingent des deux couronnes et par les outils interministériels du FARIF et du CIAS. Pour le reste, la performance oscille entre 3 et 4% (Rhône et Bouches-du-Rhône) ou tourne autour de 1% dans les agglomérations moyennes.

Ceci reflète bien évidemment la disparité des demandes reçues, et donc la tension sur le marché du logement, mais pas seulement : certains départements de 700 000 habitants où servent plusieurs milliers d'agents publics attribuent sur le 5% entre 20 et 40 logements sociaux par an : la faiblesse du dispositif est manifeste. Et, contrairement peut-être aux idées reçues, elle ne résulte ni de la mise en œuvre du DALO, ni de l'entrée en vigueur du décret du

15 février 2011 ramenant à « au plus 5% » la réservation préfectorale. Ces évolutions ont, au contraire, engagé un mouvement de reconquête du contingent global de logements sociaux, sans effet d'éviction mesurable au détriment des agents de l'État.

Dans les faits, il existe plusieurs autres voies d'accès au logement social que le 5% : accès directement négocié avec les bailleurs sociaux ; bénéfice des réservations ministérielles que les administrations négocient directement auprès des bailleurs ; apparition de réservations interministérielles financées par la DGAFP (dont le montant global est bien inférieur aux précédentes). De tout ceci, personne n'a une vision globale, ni le préfet, localement, ni, au niveau central, la DGAFP. Nul ne peut aujourd'hui présenter le panorama de l'effort global qu'accomplit l'État pour l'accès au logement social de ses agents.

La construction d'un système d'information pertinent et régulièrement mis à jour est essentielle en terme de transparence, d'équité et aussi de performance : le préfet peut difficilement optimiser la gestion du contingent réservataire alors qu'il connaît imparfaitement le parc du 5% et généralement pas du tout les réservations conclues par les bailleurs sociaux avec les différents ministères.

III. La qualité du dispositif de réservation et d'attribution des logements sur le 5% reste largement perfectible.

Le système a certes évolué vers plus de transparence en maints endroits, mais il reste du chemin à parcourir pour appliquer convenablement les dispositions réglementaires sur les échanges d'information entre préfet et bailleurs sociaux. Il reste aussi à compléter une information souvent minimale par des données relatives au cadre de vie dans lequel se situent notamment les logements susceptibles d'être vacants.

Le sentiment domine parfois, lorsque la cellule de gestion est trop faible, que les bailleurs sociaux sont les vrais pilotes du 5% ; faute de validation en amont, ils sont souvent maîtres de la procédure, proposent au préfet les logements qu'ils identifient, accomplissent parfois les actes de gestion (enregistrement des demandes, parfois signature directe du bail).

Du côté des services de l'État, on s'efforce de séparer parmi les demandes ce qui relève de la nécessité de service, de la politique sociale et de l'effet d'aubaine, ce dernier représentant une fraction non négligeable des dossiers consultés par la mission. Il conviendrait d'inventorier les situations non prioritaires dans les zones à forte tension sur le marché du logement, pour éviter des situations préjudiciables à la gestion du 5% qui nuisent à la crédibilité de l'ensemble : ainsi des appartements qui ne sont plus occupés par des fonctionnaires, à la suite de départ à la retraite, séparations, départ des enfants, mais qui sont conservés pour servir de pied-à-terre pour les agents ou de point de chute pour les ascendants, descendants ou autres proches.

Le fonctionnement trop mécanique du 5% doit ensuite être bonifié de trois façons.

Il est d'abord nécessaire de s'inspirer des bonnes pratiques qui permettent de diminuer le taux d'appartements rendus aux bailleurs sociaux sans avoir trouvé preneur, en élargissant la recherche de bénéficiaires potentiels.

Il serait ensuite utile à tous de mettre en place un mécanisme de péremption de l'inscription dans le parc du 5% lorsque la durée, ou le nombre de refus, montre que des logements mal situés et vétustes n'ont aucune chance d'être occupés par des agents de l'État. En contrepartie, prévoir l'attribution de logements situés plus près des services d'affectation et plus attractifs.

Enfin, la dimension sociale de l'action du 5% doit être renforcée par l'amélioration de la prise en compte du public concerné ; une attention particulière doit être portée aux situations de précarité (c'est déjà le cas, mais certaines procédures d'urgence devraient être activées pour les agents aux plus faibles revenus ou fragilisés par une séparation avec garde d'enfants, avant l'ordonnance de non-conciliation) ; globalement, l'anticipation des mouvements administratif et des évolutions de situation personnelle est peu assuré. Ce serait une des missions du réseau de correspondants que de signaler, le plus en amont possible, mouvements et situations sociales particulières.

IV. Enfin, l'articulation avec l'action sociale interministérielle est en voie de clarification. La spécificité des crédits interministériels pour le logement est de plus en plus nette : renforts du contingent 5% là où la situation est la plus tendue (Paris, Marseille, Nice), solutions parallèles de logement dans des situations d'urgence (primo-arrivants sans solution, stagiaires, décohabitation à la suite de violences...). La mission estime cette évolution souhaitable, non seulement à cause de la baisse des crédits disponibles, mais surtout pour maintenir la cohérence d'ensemble.

L'enjeu majeur des prochains temps semble être plutôt de renforcer cette cohérence en décloisonnant les divers dispositifs et notamment ceux mis en place par les ministères par voie de réservation à titre onéreux auprès des bailleurs. Une partie de ces réservations ministérielles pourrait être mutualisée dans le cadre de l'action sociale interministérielle, par exemple lors d'opérations nationales de regroupement, déménagements ou suppression de services qui dégagent des disponibilités de réservation dont les agents publics d'autres ministères pourraient bénéficier.

D'autres mutualisations seraient envisageables localement, sous l'égide du préfet, puisque les questions de logement sont essentiellement des questions à traiter au plus près du terrain. Ceci en particulier lorsque, là encore, des mouvements offrent une opportunité d'offrir certains contingents réservés à d'autres bénéficiaires. Encore faudrait-il que le préfet connaisse ces contingents et ces mouvements, alors que l'action sociale ministérielle le contourne largement.

L'évaluation des dispositifs de réservations à titre onéreux paraît au moins aussi nécessaire que celle du 5%. Par cette remarque, la mission ne met pas en cause le principe de l'action des ministères pour faciliter en certaines situations le logement de leurs agents, par exemple, celle en faveur des policiers affectés en Île-de-France qu'elle a examinée de plus près. En revanche, la faible présence de certaines administrations dans le dispositif du 5% montre leur recours quasi systématique aux réservations ministérielles. Or, dans les endroits où le contingent réservataire n'est pas garni, il serait plus judicieux pour les finances publiques - et plus équitable pour les agents à présent regroupés dans des directions interministérielles - de négocier des échanges de stocks de logement avec les bailleurs sociaux (en restant sous le plafond de 5% par organisme), plutôt que de payer des droits de réservations au bénéfice des seuls ministères disposant de crédits à cet effet.

SOMMAIRE

RESUME	3
INTRODUCTION	8
I - L'ORGANISATION DE LA GESTION DU 5%, TRES VARIEE, COMPORTE DES FAIBLESSES STRUCTURELLES.....	10
1.1. Une grande variété dans l'organisation de la gestion du 5% et l'engagement des services	10
1.1.1. Une organisation différente selon les départements.....	10
1.1.2. Un engagement variable des services.....	11
1.2. Des faiblesses structurelles dans l'organisation.....	12
1.2.1. Une insuffisance et une mauvaise connaissance des instructions.....	12
1.2.2. Un suivi du contingent mal assuré mais qui progresse.....	12
1.2.3. Une mission administrative mal structurée	13
1.2.4. Des risques de fraude peu identifiés.....	14
II - LE BILAN DE L'UTILISATION DES 5% EST QUANTITATIVEMENT INSUFFISANT	15
2.1. Le taux de 5% est très rarement atteint.....	15
2.1.1. L'exception parisienne.....	15
2.1.2. Une situation plus contrastée sur le reste du territoire.....	15
2.1.3. Un nombre de demandes très variable.....	16
2.2. Un taux de performance du dispositif imperméable aux évolutions du paysage institutionnel du logement	17
2.2.1. L'impact du DALO sur le contingent des 5%, redouté mais non constaté	18
2.2.2. Le décret du 15 Février 2011, sans impact mesurable sur le 5%	18
2.2.3. Le 5%, un dispositif autocentré	19
2.3. D'autres voies d'accès au logement social existent mais sont globalement mal connues.....	20
2.3.1. Des voies d'accès multiples	20
2.3.2. Une vision globale insuffisante.....	21
III – LE DISPOSITIF DE RESERVATION ET D'ATTRIBUTION DES LOGEMENTS RESTE LARGEMENT PERFECTIBLE	22
3.1. Une transparence accrue	22
3.2. Une qualité perfectible.....	23
3.2.1. L'examen de la procédure est significatif du poids des bailleurs sociaux	23
3.2.2. L'examen des dossiers montre la triple nature du 5%	24
3.3. Une nécessaire amélioration de la prise en compte de l'environnement.....	25
3.3.1. La recherche de solutions de gestion dans l'environnement administratif	25
3.3.2. Un effort ciblé sur la qualité des logements	26
3.3.3. Améliorer la prise en compte du public auquel on s'adresse	26

IV - LE CONTINGENT DE 5% AU SEIN DE L'ACTION SOCIALE INTERMINISTERIELLE	28
4.1. Spécificité des crédits interministériels pour le logement.....	28
4.1.1. La problématique des réservations interministérielles	28
4.1.2. Préconisations pour une spécificité de l'action sociale interministérielle dans le domaine du logement	29
4.2. Vers un décloisonnement des différentes modes d'accès au logement social des agents de l'État.....	30
4.2.1. Les enjeux du décloisonnement	30
4.2.2. Les modalités du décloisonnement des dispositifs.....	31
4.2.3. La nécessaire évaluation des dispositifs	32
RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	34
ANNEXES.....	35
LISTE DES ANNEXES	36
annexe 1 : lettre de mission	37
annexe 2 : liste des personnes rencontrées.....	39
annexe 3 : la gestion du 5% dans les Bouches-du-Rhône.....	41
annexe 4 : la gestion du 5% en Meurthe-et-Moselle	45
annexe 5 : la gestion du 5% dans le Morbihan	48
annexe 6 : la gestion du 5% dans le Rhône.....	51
annexe 7 : la gestion du 5% à Paris	54
annexe 8 : la gestion du 5% en Haute-Vienne	59
annexe 9 : le suivi du contingent préfectoral en Haute-Garonne	62
annexe10 : la gestion des réservations ministérielles à la Préfecture de police.....	63
annexe11°: glossaire	65

INTRODUCTION

Par lettre en date du 26 août 2011 (annexe 1), le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration et le ministre de la fonction publique ont confié à l'inspection générale de l'administration une mission relative au contingent de 5% de logements sociaux que les préfets peuvent réserver au profit des agents civils et militaires de l'État.

Il était demandé en particulier d'analyser « de quelle manière il serait possible d'optimiser la gestion de ce parc du 5% afin d'adapter l'offre de logements sociaux au plus près des besoins de logement exprimés par le plus grand nombre possible de ces agents » ; et, en second lieu, de formuler « des propositions d'articulation avec les réservations dites "contractuelles" que le ministre chargé de la fonction publique met en place dans le cadre de son action sociale interministérielle ».

La lettre de mission fixait une liste de six départements « choisis en fonction de leur importance ou de leur dynamisme en ce domaine » : les Bouches-du-Rhône, la Meurthe-et-Moselle, le Morbihan, le Rhône, Paris et la Haute-Vienne.

La mission s'est donc rendue dans ces six départements, où elle a rencontré le préfet, le directeur départemental interministériel concerné (directeur départemental de la cohésion sociale, le plus souvent), les agents du service chargé de la gestion du contingent de 5%, ainsi qu'un échantillon de bailleurs sociaux. Elle a systématiquement consacré une partie de son temps sur place à l'analyse de dossiers concrets, afin de connaître le détail du circuit de traitement des demandes de logement par les agents de l'État et de mieux appréhender la réalité d'une matière complexe sur le plan administratif, social et humain.

Après ces visites sur le terrain, la mission a également rencontré les responsables du dossier en administration centrale des ministères de l'intérieur et de la fonction publique, puis le président du comité interministériel d'action sociale, enfin les représentants syndicaux membres de la commission logement dudit comité (voir liste des personnes rencontrées en annexe 2).

Il n'entrait pas dans le champ de compétence de la mission d'étudier les réservations conventionnelles que certains ministères effectuent directement auprès des bailleurs pour répondre à des demandes spécifiques de logement. Ces réservations ministérielles, qui concernent par exemple le ministère des finances, de la défense ou celui de la justice (destinées en ce cas au logement des surveillants d'administration pénitentiaire), ont été étudiées particulièrement sous l'angle financier par un rapport récent de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et du contrôle général économique et financier (CGEfi). La mission a cependant étudié les réservations ministérielles effectuées par le ministère de l'intérieur, qui concernent en grande partie le logement des agents affectés à la préfecture de police. La question de l'articulation entre le parc de 5% et les réservations ministérielle et interministérielle a ainsi pu être étudiée concrètement.

Que résulte-t-il de ces différentes approches ? Pour user d'une formule lapidaire, le 5% n'a pas bonne réputation. On lui reproche, tour à tour, d'être peu performant (c'est notamment le point de vue syndical et parfois, paradoxalement, des bailleurs sociaux), peu transparent (le 5% serait la chose du préfet), trop peu interministériel (le 5% serait la chasse gardée du ministère de l'intérieur), privilégiant trop les fonctionnaires (ce serait l'opinion d'une partie du public), ne prenant au contraire pas suffisamment en compte les besoins des agents de l'État (ce que soutiennent certains syndicats). Au surplus, le 5% serait menacé dans son principe même par la modification récente du code de la construction et de l'habitation (ajout de la mention « au plus » 5%), ayant transformé un contingent sanctuarisé en un plafond qu'il est loisible de ne pas atteindre.

La mission a observé une réalité fort contrastée, qui ne confirme pas toutes les inquiétudes exprimées, tout en montrant une marge de progression importante. Des efforts ont été accomplis pour rendre plus performante la gestion du contingent de 5%, mais ils ont été déployés en ordre dispersé. Il en résulte :

- Une grande variété dans l'organisation de la gestion du 5% qui révèle des faiblesses structurelles (1^{ère} partie).
- Un bilan quantitatif de l'utilisation du parc de 5% qui est insuffisant (2^{ème} partie).
- Un dispositif de réservation et d'attribution des logements largement perfectible du point de vue qualitatif (3^{ème} partie).
- Enfin, une problématique de lien avec les réservations interministérielles à peine esquissée (4^{ème} partie).

La mission aux différents stades de son analyse formule des propositions d'amélioration, récapitulées dans une fiche spécifique ; enfin les annexes comprennent une note de synthèse pour chaque département visité.

I - L'ORGANISATION DE LA GESTION DU 5%, TRES VARIEE, COMPORTE DES FAIBLESSES STRUCTURELLES

La mission a constaté une organisation très différenciée selon les départements, qui comporte des faiblesses structurelles, préjudiciables à un fonctionnement efficace et transparent.

1.1. UNE GRANDE VARIETE DANS L'ORGANISATION DE LA GESTION DU 5% ET L'ENGAGEMENT DES SERVICES

1.1.1. Une organisation différente selon les départements

Les dispositions législatives et réglementaires qui définissent le contingent réservataire des préfets n'ont pas été assorties de circulaire ou d'instruction particulière relative à l'organisation de la gestion du 5%, si ce n'est dans le cas spécifique de la région parisienne. Pendant de longues années, le contingent de 5% était géré directement par les préfetures. Ce n'est pratiquement plus le cas aujourd'hui à la suite notamment de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (REATE), mais également en raison de la volonté de certains préfets de jumeler cette gestion avec celle du contingent de 25% de logements sociaux.

Sur les six départements visités par la mission, trois ont confié la gestion du 5% à la direction départementale de la cohésion sociale, un autre à la préfeture, un autre encore à la direction départementales des territoires et de la mer ; pour Paris, dont l'organisation issue de la REATE est différente, la gestion est assurée par la direction régionale et interdépartementale de l'habitat et du logement (DRHIL). Dans certains départements, comme les Bouches-du-Rhône, les sous-préfetures gèrent le contingent de l'arrondissement.

S'agissant du service en charge du 5%, la mission considère que la nature interministérielle du contingent conduit tout naturellement à le placer au sein d'une direction interministérielle. Cette solution présente par ailleurs l'avantage de lever clairement l'ambiguïté qui conduit parfois à assimiler le contingent de 5% à un contingent de la préfeture et non du préfet, responsable des services de l'État dans le département - ambiguïté redoutable, susceptible de nourrir le soupçon infondé d'une utilisation du contingent privilégiant les agents du ministère de l'intérieur. Pour autant, un suivi attentif et une impulsion par un membre du corps préfectoral, tel que le sous-préfet chargé de la cohésion sociale, restent nécessaires sur ce sujet. C'est le cas par exemple à Marseille où le préfet délégué à l'égalité des chances remplit ce rôle.

Tout aussi diverse est l'organisation d'une gestion, partagée ou non, du contingent préfectoral global de 30% entre celui de 5% réservé aux agents publics et celui de 25% destiné aux personnes prioritaires. Seuls les départements des Bouches-du-Rhône et de la Haute-Vienne gèrent le contingent de 30% au sein d'une même unité administrative, assurant ainsi une cohérence d'ensemble. À Paris et dans le Rhône, la gestion des contingents est certes assurée au sein du même service mais de manière cloisonnée entre le 5% et le 25%. Enfin en Meurthe-et-Moselle et dans le Morbihan, ce sont deux services administratifs différents qui exercent cette mission.

La mission considère que la solution d'une gestion conjointe, au sein d'un même service, doit être retenue. Celle-ci permet une vision globale du contingent préfectoral et garantit ainsi une plus grande efficacité dans la relation avec les bailleurs sociaux. Elle assure également une meilleure utilisation du contingent global de 30% en permettant une fluidité entre les deux contingents de 5% et de 25%, optimisant l'utilisation du stock de logements disponibles. Ainsi, un logement non choisi par un agent public de l'Etat peut se voir affecter à une personne en difficulté, au titre du 25%. Cette « fongibilité asymétrique » donne de bons résultats dans le département des Bouches-du-Rhône et plus particulièrement sur la ville de Marseille.

Recommandation n°1 : Gérer le contingent de 5% au sein d'un service gérant le contingent préfectoral global de 30%.

1.1.2. Un engagement variable des services

Le caractère variable de cet engagement ne tient pas fondamentalement à une plus ou moins grande efficacité des agents, mais bien aux tensions existant sur le marché du logement dans les départements considérés. Il est possible à cet égard de recenser quatre types de territoires :

- À Paris et dans la petite couronne parisienne, les tensions sur le marché du logement sont bien connues. Le coût élevé des loyers dans le secteur privé, tout autant que la rareté des offres et l'importance des demandes, créent une tension forte sur le marché du logement social et obligent les services à optimiser les outils dont ils disposent. C'est bien le cas de la DRIHL, placée auprès du préfet de région, préfet de Paris, qui assure sa mission avec compétence et efficacité.
- Dans les grandes agglomérations comme Lyon, Marseille, Nice, ainsi que dans certaines villes moyennes des départements frontaliers comme Annecy, les tensions sur le marché du logement, sans atteindre les niveaux franciliens, sont fortes. Ainsi, à Marseille, pour un logement social qui se libère, il y a neuf demandes. Les tensions peuvent également résulter de prix très élevés, particulièrement dans les centres villes ; c'est le cas par exemple à Nice ou Annecy. Sur ces territoires l'engagement des services est indéniable et les résultats obtenus ne sont pas négligeables. Ainsi, dans les Bouches-du-Rhône, le nombre de logements libérés ou créés sur le contingent de 5% a augmenté de 50% en trois ans.
- Les agglomérations moyennes ne présentent pas en règle générale de tension importante sur le marché du logement, si ce n'est de façon très localisée, notamment en centre ville. C'est par exemple le cas de Nancy ou de Limoges. Le cas de Nancy mérite d'être souligné, les offres de logements vacants sur le 5% étant largement supérieures aux demandes. À Limoges, le faible nombre de demandes (81 en 2010) peut surprendre mais les agents n'ont pas de difficultés pour se loger dans le parc privé, parfois moins onéreux, notamment en centre ville. On comprend mieux dans ces conditions pourquoi un seul agent est affecté à la gestion du contingent global de 30%.

- Dans les départements moins peuplés, à dominante rurale, la tension sur le marché du logement est faible. Les agents trouvent à se loger sans grande difficulté et le contingent de 5%, géré la plupart du temps en préfecture, joue un rôle mineur. Les agents privilégient largement l'habitat individuel, voire très rapidement l'accession à la propriété.

Toute analyse globale du 5% doit prendre en compte cette diversité des territoires qui pour autant ne justifie pas des organisations différentes. La cohérence du mode d'organisation garantit en effet leur efficacité tout autant que leur équité et, quelque soit le territoire concerné, l'agent de l'État doit pouvoir disposer de la même qualité de service.

1.2. DES FAIBLESSES STRUCTURELLES DANS L'ORGANISATION

La qualité de service est effectivement très variable d'un département à l'autre, ce qui résulte bien souvent d'une application différente des rares instructions sur ce sujet et d'un suivi mal assuré du contingent. Par ailleurs, cette mission administrative, généralement peu ou mal structurée, comporte des risques de fraude qui ne semblent pas aujourd'hui bien identifiés.

1.2.1. Une insuffisance et une mauvaise connaissance des instructions

Les articles L 441-1 et R 441-5 du code de la construction et de l'habitation précisent le régime du droit de réservation de 30%, dont 5% pour les agents civils et militaires de l'État. Ces textes ont été amendés dans le détail à différentes reprises mais la modification la plus substantielle a été apportée par le décret du 15 février 2011 qui prévoit que le contingent est « au plus » de 5%, ce qui bien entendu laisse entendre qu'il peut être réglementairement inférieur.

Il n'existe pas à proprement parler d'instructions spécifiques de la DGAFP aux préfets sur ce sujet précis. Par ailleurs, les gestionnaires du 5% disposent d'un pouvoir d'interprétation d'autant plus fort qu'ils ne reçoivent eux-mêmes que peu ou pas d'instructions de leur hiérarchie. Ainsi, en Haute-Vienne, la fonction publique hospitalière est prise en compte alors même qu'il ne s'agit pas d'agents de l'État. Cette remarque ne concerne toutefois pas l'Île-de-France, où l'application de la réglementation fait l'objet d'instructions spécifiques, claires et rigoureusement appliquées. Dans les Bouches-du-Rhône et le Rhône, le DDSC s'efforce d'organiser le suivi du contingent par des équipes de toute façon réduites. Ailleurs, la gestion plus ou moins solitaire du contingent par des agents, certes motivés, mais trop souvent livrés à eux-mêmes, conduit à une application diversifiée de la réglementation qui peut être préjudiciable à la qualité du service.

1.2.2. Un suivi du contingent mal assuré mais qui progresse

Dans son rapport de 2009, le Conseil d'État indiquait déjà : « Beaucoup de préfectures ne connaissent pas, ou plus très exactement, l'historique et le volume de logements sur lesquels peuvent s'exercer leurs droits de réservation et de présentation ». Cette affirmation peut être nuancée aujourd'hui, suite notamment aux efforts entrepris par les services dans la

mise en œuvre de la loi DALO. Son application rend en effet indispensable l'identification et le suivi détaillé par les préfets de leur contingent de 30%.

Là encore, les situations peuvent être différentes d'un département à l'autre. En effet, si la réglementation prévoit bien l'obligation pour chaque bailleur de déclarer la mise en service ou la vacance de tout logement social, celle-ci n'est pas rigoureusement appliquée de la même manière sur le territoire national. On peut néanmoins affirmer que le contingent concernant les mises en service de logements neufs est bien connu, le plus souvent par une information directe du bailleur et parfois même par un suivi attentif des constructions nouvelles par l'agent en charge du contingent. Ce suivi est d'autant plus facile à réaliser que les directions départementales des territoires (DDT) connaissent la programmation des logements sociaux ; toutefois, cette information est rarement diffusée aux services en charge du contingent, qui doivent aller à la recherche des données pertinentes auprès des DDT(M). Cette recherche systématique est indispensable pour valider les listes de logements présentées par les bailleurs sociaux et même, si possible, pour analyser en amont les caractéristiques des logements réservés (taille, emplacement dans le programme...).

À l'inverse, la connaissance du stock des logements réservés est très partielle. Les bailleurs ne signalent pas toujours les vacances, comme la réglementation les y oblige, et n'établissent que rarement la comptabilité des logements relevant du 5%. Même dans les départements les plus denses, cette connaissance n'est pas toujours parfaitement établie.

Dans les autres départements visités par la mission, le stock est mal connu, y compris des bailleurs, à l'exception peut-être du Morbihan qui, dans le cadre de la reconquête du contingent imposée par la DALO, a progressé en ce domaine. Au demeurant, la situation devrait s'améliorer rapidement à l'issue du travail de concertation mené avec les bailleurs sociaux en vue de la signature de nouvelles conventions. Il revient bien entendu aux préfets de mettre en place les moyens nécessaires pour assurer la réussite de l'opération. À cet égard, la stratégie de reconquête se heurte davantage au faible nombre d'ETP qui peuvent se mobiliser sur le sujet qu'à l'attitude des bailleurs, très souvent prêts à coopérer, considérant les fonctionnaires comme « d'excellents clients ». On constate en effet que dans la plupart des départements, un seul agent est affecté à la gestion du 5% ; dans le Rhône on compte 1,4 ETP et entre 3 et 5 à Marseille et Paris.

1.2.3. Une mission administrative mal structurée

Mis à part l'Île-de-France, la gestion du 5% s'effectue davantage « au fil de l'eau », au fur et à mesure des demandes de logement qui parviennent au service, que comme une mission administrative structurée, permettant l'anticipation et l'évaluation. L'offre ne fait pas l'objet d'une analyse globale, en termes de localisation et de dimension des logements et, ce faisant, le rapprochement avec les demandes s'effectue le plus souvent au coup par coup, reposant parfois uniquement sur la mémoire du fonctionnaire responsable. Dans ces conditions l'évaluation de cette politique est rendue d'autant plus difficile qu'il n'existe pas d'indicateurs pertinents. D'une part, le taux de satisfaction n'est pas toujours aisément mesurable ; d'autre part, les services n'ont pas bâti d'instrument de mesure de performance, dont pourraient faire partie le taux d'appartements rendus aux bailleurs sociaux sans avoir trouvé preneur ou le nombre des demandeurs en file active.

Par ailleurs, pour assurer l'équité du système et son efficacité, il convient de faire en sorte que tous les agents puissent bénéficier des mêmes procédures. Ce n'est pas toujours le cas, de nombreux services ne disposant pas de correspondant logement susceptibles de guider les agents dans leurs démarches, le plus en amont possible. Le travail en réseau est donc quasi inexistant ou très réduit. Ainsi à Limoges, la gestionnaire du 5%, qui est assistante sociale, travaille essentiellement avec deux partenaires, assistantes sociales comme elles, qui suivent la question du logement pour le ministère de l'Intérieur et pour le CHU. La mission considère qu'un véritable réseau de correspondants logement doit être activé dans chaque département, cette mission pouvant être confiée aux correspondants sociaux ou à un agent du service des ressources humaines.

Recommandation n°2 : Activer un réseau de correspondants logement dans chaque département.

1.2.4. Des risques de fraude peu identifiés

Au cours de ses visites, la mission n'a pas constaté d'anomalies particulières dans ce domaine mais souhaite appeler l'attention sur la fragilité d'un dispositif de gestion, confié dans la grande majorité des cas à un seul agent, souvent sur le même poste depuis plusieurs années. En laissant toute latitude à un seul agent, non soumis à un véritable contrôle hiérarchique, de sélectionner les demandeurs, on expose le dispositif à d'éventuels dysfonctionnements ; plus encore lorsque les procédures ne sont pas réellement formalisées, ce qui est souvent le cas. Ces difficultés ont d'ailleurs été signalées par l'IGA dans un rapport établi en septembre 2008 et relatif à la gestion du contingent préfectoral à la préfecture des Alpes-Maritimes.

Les dispositions prises, et notamment un contrôle hiérarchique régulier et une transparence totale des procédures d'instruction, existent dans quelques départements et notamment en Île-de-France mais mériteraient d'être appliquées par tous les services. Ainsi, à Paris, le service utilise une grille d'analyse des demandes, pertinente et connue de tous, qui a été récemment retouchée pour prendre en compte les problématiques sociales et familiales actuelles. La polyvalence des agents doit également être recherchée pour éviter la concentration des dossiers en une seule main.

Recommandation n°3 : Assurer davantage de sécurité dans l'instruction des demandes par une analyse des risques anti-fraude.

II - LE BILAN DE L'UTILISATION DES 5% EST QUANTITATIVEMENT INSUFFISANT

Aucun des départements visités par la mission, hormis Paris intra-muros, n'atteint le seuil de 5% (2.1). Ce taux de performance insuffisant du contingent préfectoral semble relativement imperméable aux diverses évolutions du paysage institutionnel du logement social (2.2). En fait, d'autres dispositifs d'accès au logement social existent mais ils ne sont pas forcément recensés avec précision (2.3).

2.1. LE TAUX DE 5% EST TRES RAREMENT ATTEINT

2.1.1. L'exception parisienne

Fin 2010, le stock sur Paris au titre du 5% était de 7 885 logements. Le pourcentage réel des réservations préfectorales atteint pratiquement le seuil de 5% et seulement 13 logements proposés par les bailleurs n'avaient pas trouvé preneur. Les prix élevés des logements sur le marché privé et le souhait des fonctionnaires d'éviter des temps de déplacement pénalisants induisent une très forte demande de logement social sur Paris, où, de plus, se situe la demande des agents de l'administration centrale.

Le cas des autres départements franciliens est quelque peu différent, en dehors de certaines zones résidentielles où le marché est tendu mais qui ont beaucoup moins de logements sociaux. D'une façon générale, les demandes y sont moins nombreuses, les agents d'administration centrale privilégiant la résidence sur Paris, alors que l'offre est relativement abondante. Le parc réservataire s'élève à un total de 22 717 logements (Île-de-France hors Paris). Les demandes ont plus de chances d'aboutir en petite couronne, qui dispose de deux fois plus de logements réservés que la grande couronne. Le nombre d'appartements rendus aux bailleurs reste assez faible, plus élevé cependant en petite couronne (233, contre 120 en grande couronne en 2010).

2.1.2. Une situation plus contrastée sur le reste du territoire

Dans les autres départements visités par la mission, la situation est beaucoup plus contrastée et varie en fonction de la plus ou moins grande tension sur le marché du logement. Ainsi le taux réel des réservations du 5% se situe aux environs de 1% à Nancy et Limoges et entre 3 et 4% pour Lyon et Marseille. Ainsi, en 2010, dans le Rhône, on recense 4 739 logements réservés au titre du 5%, ce qui représente seulement 3,3% du parc de 141 000 logements sociaux. Dans les Bouches-du-Rhône, 3 945 logements sont recensés à ce titre, soit un taux voisin de 4%.

Si l'ordre de grandeur des logements attribués au titre du 5% est donc de 4 000 dans les Bouches-du-Rhône et le Rhône, ce niveau peut être beaucoup plus faible : ainsi dans le Morbihan, l'ordre de grandeur est de 300 logements attribués sur le parc réservé. Si on rapporte ces 300 logements attribués aux 32 000 logements sociaux du département, la performance est en-dessous de 1% - même si ce faible taux peut s'expliquer pour partie par le

poids du logement social sur l'agglomération de Lorient, peu prise en compte par le dispositif de gestion du 5% à la DDTM sise à Vannes.

La mission n'a pas effectué un recensement exhaustif, qui devra en tout état de cause être réalisé à l'issue de la signature des conventions avec les bailleurs (cf *infra* 3.1). Mais elle considère toutefois que les mesures réalisées dans les départements désignés par la lettre de mission ont valeur de test pertinent. La corrélation entre tension sur le marché du logement et performance du dispositif du 5% peut être projetée sur l'ensemble du territoire. À Nice, où la situation sur le marché du logement présente de réelles difficultés, une récente mission de l'IGA a même relevé un phénomène de surréservation - c'est-à-dire que les logements attribués aux agents publics de l'État ont excédé un temps le seuil de 5% au sein du contingent global du logement social. Intuitivement, la cellule de gestion de certains départements frontaliers où le logement des agents publics est difficile, comme en Haute-Savoie (cas d'Annecy), sera plus sollicitée que leur homologue des départements les moins peuplés - et le taux d'occupation du 5% par des agents de l'État évidemment supérieur en Haute-Savoie.

Cette analyse doit toutefois être nuancée dès lors qu'on observe la performance du 5% sur les seules mises en service de nouveaux logements, et non sur la totalité du stock. Dans les nouveaux programmes, le taux de réservation de 5% est systématiquement appliqué ; à Limoges ou à Nancy, où le taux global est faible, les programmes neufs demeurent attractifs et la cellule de gestion fait jouer le droit de réservation – même si, pour autant, les logements ne trouvent pas toujours preneur. Mais c'est bien sur le stock, constitué de logements sociaux parfois très anciens, que se rencontrent des taux très inférieurs à 5%. Pour certains éléments du parc de logements sociaux, il est même proche de zéro depuis des années.

2.1.3. Un nombre de demandes très variable

Là encore, c'est sur Paris que la demande est la plus forte. Pour un logement disponible, les demandes peuvent se compter par dizaines. Le service en charge du 5% reçoit ainsi plus de 10 000 demandes par an qui concernent prioritairement Paris intra muros.

Dans les Bouches-du-Rhône et le Rhône, le nombre de demandes est encore significatif (respectivement 580 et 610 pour l'année 2010). En revanche, dans les départements de taille intermédiaire, le nombre de demandes adressées à la cellule de gestion du 5% est faible : en Meurthe-et-Moselle, en dépit de la présence de nombreux agents de l'État, le chiffre s'élève, pour la même année 2010, à 146 demandes ; il n'atteint pas la centaine et en Haute-Vienne et dans le Morbihan (respectivement 81 et 34). La question de la taille critique de ces entités est clairement posée : le service n'est pas performant parce qu'il traite peu de dossiers et attribue en bout de chaîne moins de logements encore (41 à Nancy, 29 à Limoges, 21 à Vannes) ; et comme il traite peu de dossiers, il n'est pas performant ; et l'on s'adresse donc peu à lui.

Les causes de ce faible nombre de demandes rapporté au nombre de fonctionnaires sont multiples. Très souvent, le stock de logements est partiellement inadapté aux demandes : quartiers sensibles, logements très éloignés du lieu de travail... Cette situation se rencontre avec plus ou moins d'acuité dans l'ensemble des départements visités. La connaissance insuffisante du stock peut également freiner les demandes compte tenu du faible nombre de logements proposés ; c'est le cas notamment dans le Morbihan où la situation est d'ailleurs en

voie d'amélioration. L'absence de véritables tensions sur le marché local (par exemple à Nancy) peut expliquer la préférence des fonctionnaires pour des logements du parc privé, souvent mieux situés et parfois même moins onéreux. Une gestion trop minimaliste des demandes, comme en Haute-Vienne, peut également conduire à en restreindre, de fait, le nombre. Enfin l'information des agents, dans le cadre d'une stratégie d'accompagnement des mouvements, pourrait certainement être améliorée par l'usage d'internet et pas seulement de l'extranet des services du département où sont situés les logements vacants.

Le circuit d'instruction de ces demandes est également très variable. À Paris, la procédure est organisée de façon particulièrement précise. Les demandes sont obligatoirement déposées auprès du correspondant logement de chaque administration d'emploi qui, à l'aide d'une grille d'analyse assortie d'un barème, attribue au demandeur un certain nombre de points. Le dossier est ensuite transmis à la DRIHL avec une candidature sur un logement donné. La DRIHL centralise l'ensemble des demandes, classe, après vérification de l'application du barème, les candidatures sur chaque logement vacant, enfin transmet au bailleur le dossier du demandeur ayant le plus de points. Cette pré-instruction allonge les délais mais garantit une certaine équité que l'on ne retrouve pas forcément ailleurs.

Le circuit n'est pas complètement sans faille. La mission a ainsi relevé, en examinant des dossiers en cours de traitement, qu'un même demandeur était parvenu à glisser quatre dossiers de demande sur quatre logements différents, ce que l'administration d'emploi aurait dû en principe éviter. En outre, la pratique consistant à transmettre au bailleur un seul dossier est certes économe en temps de traitement, mais elle est contraire aux textes réglementaires¹ : au demeurant, le service du logement a prévu d'y mettre bon ordre.

Dans les autres départements, la situation varie d'une instruction organisée et équitable, comme dans les Bouches-du-Rhône ou le Rhône, à une instruction plus confuse comme dans la Haute-Vienne où la gestionnaire globalise le contingent de 30%, mettant ainsi en concurrence sur le même logement un fonctionnaire et un demandeur DALO. Dans le Morbihan comme en Meurthe-et-Moselle, le relatif isolement dans lequel travaille l'agent responsable du dossier lui donne une grande latitude ; elle n'empêche pas le nombre élevé de logements vacants sur lesquels on ne trouvera pas de demandeur.

2.2. UN TAUX DE PERFORMANCE DU DISPOSITIF IMPERMEABLE AUX EVOLUTIONS DU PAYSAGE INSTITUTIONNEL DU LOGEMENT

La mission n'a pas trouvé confirmation sur le terrain de certaines inquiétudes relatives à la mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO) ; la réforme introduite par le décret du 15 février 2011 n'a pas davantage bouleversé la performance du 5%, qui reste faible ou élevée en 2011 selon les départements dans les mêmes conditions que les années précédentes, même s'il convient d'être prudent en raison d'un recul encore limité.

¹ Décret n° 2007-1677 du 28 novembre 2007 relatif à l'attribution des logements locatifs sociaux, au droit au logement opposable et modifiant le code de la construction et de l'habitation, article 2 : « Sauf en cas d'insuffisance du nombre des candidats, les commissions examinent au moins trois demandes pour un même logement à attribuer. »

2.2.1. L'impact du DALO sur le contingent des 5%, redouté mais non constaté

La mission n'a pas constaté, dans les départements visités, d'impact réel du DALO sur le contingent des 5%.

À Paris, où ce contingent est utilisé quasiment en totalité, l'impact est nul, en dépit d'une forte pression des demandes au titre du DALO, qui, en revanche, pèse à proportion des quatre cinquièmes sur le contingent des 25% (la file active des « DALO » s'élève aujourd'hui à 16 000 demandes).

Dans l'hypothèse où certains logements du 5%, régulièrement proposés, ne sont jamais acceptés, il n'est pas choquant qu'ils soient reversés dans le 25% et donc disponibles pour les prioritaires DALO. C'est le cas dans les Bouches-du-Rhône où, lorsqu'un logement proposé à trois agents ne trouve pas preneur, il est transféré dans le contingent des 25%. Cependant l'impact sur la performance globale du 5% est relativement faible puisque les logements offerts ne sont pas situés dans les quartiers recherchés par les agents publics. La même constatation peut d'ailleurs être faite pour un grand nombre de départements.

En revanche, la législation sur le DALO a eu un effet positif s'agissant de la « reconquête » du contingent global de 30%. L'efficacité de sa mise en œuvre repose en effet sur une connaissance précise du stock de logements du contingent préfectoral. C'est bien à ce titre que dans le cadre des nouvelles conventions actuellement en cours de signature avec les bailleurs, le recensement exhaustif du stock des logements réservés sera effectué et permettra ainsi de mesurer le plus précisément possible l'utilisation effective du contingent préfectoral de 5% et, le cas échéant, de proposer des mesures d'amélioration qualitatives (cf. infra 3.1).

Toutefois, comme l'a souligné le préfet du Rhône, si le DALO ne consomme pas les logements du 5%, sa mise en œuvre mobilise des ETP qui ne sont guère disponibles pour l'identification et surtout le suivi des logements concernés. Un renforcement d'effectifs, au moins dans les départements les plus sensibles, assurerait, avec des moyens informatiques adaptés, la professionnalisation de la gestion du contingent préfectoral destiné aux agents publics. En outre, il permettrait d'assurer une présence régulière aux commissions d'attribution, ce qui est rarement le cas aujourd'hui. À défaut, et en dépit des bonnes intentions des services impliqués dans la gestion concomitante des exigences du 5%, du 30% et du DALO, le taux de performance du 5% risque de demeurer globalement insuffisant.

2.2.2. Le décret du 15 Février 2011, sans impact mesurable sur le 5%

Ce décret, qui aurait pu être contresigné par la Fonction Publique, est relatif à la procédure d'attribution des logements sociaux et au droit au logement opposable. Il permet d'améliorer les procédures d'attribution ainsi que les conditions d'utilisation par le préfet du contingent préfectoral, en prévoyant notamment la signature d'une convention de réservation avec chaque bailleur. L'article 3, qui modifie l'article R.441-5 du code de la construction et de l'habitation, prévoit à l'alinéa 3 que le contingent ne peut représenter plus de 30% du total des logements de chaque organisme dont *au plus* 5% au bénéfice des agents civils et militaires de l'Etat. Ces pourcentages peuvent être dépassés, exceptionnellement et pour une durée limitée, pour permettre le logement des personnels chargés de la sécurité publique ou pour répondre à des besoins d'ordre économique – dispositif qui n'a pas été évoqué dans les départements visités ou par les personnes rencontrées par la mission.

La mention « au plus » a pour conséquence de permettre le déplaçonnement du 5% qui peut donc réglementairement ne pas être atteint pour chaque organisme. Le bilan partiel effectué démontre, on l'a vu, que ce pourcentage n'est atteint globalement dans aucun département en dehors de Paris, du moins lorsque on rapporte le nombre total de logements réservés au nombre total de logements sociaux. En revanche, pour les opérations nouvelles, le taux de 5% est systématiquement appliqué : le droit de réservation à cette hauteur est donc préservé. Il n'y a pas eu, en conséquence, de baisse mesurable du taux effectif de performance du 5% lié à l'entrée en vigueur du décret du 11 février 2011, ni d'effet démobilisateur de services déjà souvent habitués à gérer le contingent à un niveau inférieur au 5% global.

La mission considère que cette modification du décret revêt plutôt un aspect positif en permettant de dégager certains logements du parc des 5% pour les transférer sur celui du 25% réservé aux publics prioritaires dont ceux de la DALO. Cette souplesse est nécessaire pour assurer un fonctionnement harmonieux du système au mieux des intérêts de chacune des catégories concernées. Pour autant, elle ne doit pas conduire à écarter un agent public au seul motif qu'il ne répondrait pas aux conditions fixées pour les publics prioritaires de la DALO ou du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD). Ce dysfonctionnement a pu être constaté dans la Haute-Vienne où parfois des demandes au titre du 5% se trouvent en concurrence avec des demandes au titre du 25%. L'esprit du texte n'est pas de confier au préfet l'arbitrage entre ces deux types de demande. La souplesse recherchée ne doit pas non plus effacer l'objectif d'un contingent de 5% garni au plus près possible du besoin des agents publics.

2.2.3. Le 5%, un dispositif autocentré

Le dispositif du 5% semble en fait fonctionner de manière quasi autonome depuis de nombreuses années. Plusieurs études ont déjà mis en évidence l'opacité de sa gestion, la mauvaise connaissance des stocks et le peu d'intérêt porté à son fonctionnement par la hiérarchie administrative, qui laisse bien souvent un seul agent gérer le dispositif sans instructions ou contrôles.

Ainsi l'enquête nationale réalisée par la DGAFP en 2006 a mis en exergue le besoin de logements mais également l'opacité des stocks. Le rapport réalisé en 2008 par le cabinet QUIOT et remis à la DGAFP mentionnait également les mêmes difficultés mais les propositions d'amélioration du suivi des réservations des logements sociaux n'ont guère été suivies d'effet.

En réalité, c'est bien à la suite de la législation DALO, puis du décret du 15 Février 2011 que les autorités administratives locales et nationales se sont inquiétées de la gestion du contingent réservataire de 30%, et subséquentement du 5%. Pour autant la gestion du 5% reste encore un peu oubliée voire délaissée et ne fait pas l'objet d'une attention particulière des autorités locales, à l'exception bien entendu des endroits où les tensions sur le marché du logement sont les plus fortes et la gestion plus finement assurée tels que Paris, Marseille, Nice ou Lyon.

Comme l'ont indiqué certains responsables à la mission, la préparation des conventions de réservation prévues par le décret du 15 Février 2011 est l'occasion d'une mise à plat et d'une recherche d'amélioration du système. Ce n'est pas le moindre mérite de ces dispositions que de sensibiliser fortement les autorités et les gestionnaires sur le terrain à la nécessité d'améliorer des dispositifs largement perfectibles.

2.3. D'AUTRES VOIES D'ACCES AU LOGEMENT SOCIAL EXISTENT MAIS SONT GLOBALEMENT MAL CONNUES

2.3.1. Des voies d'accès multiples

À côté du 5%, l'accès au logement social peut se réaliser par le biais des réservations interministérielles et des réservations ministérielles, que la mission évoque compte tenu de leur incidence sur le contingent réservataire.

Les réservations interministérielles, effectuées sur les crédits DGAFP, sont relativement faibles et concentrées sur les départements dont les agglomérations dépassent les 400 000 habitants : Île-de-France, Provence-Alpes Côte d'Azur (PACA), Rhône-Alpes plus particulièrement.

À la fin 2010, on dénombrait 1182 logements ainsi réservés pour une durée de 20 à 30 ans, pour des montants par logement de l'ordre de 25 000 euros en PACA à 65 000 euros sur Paris. L'importance de ces montants (qui, au demeurant, sont pratiquement les mêmes pour les réservations ministérielles) peut expliquer, comme le souligne le rapport établi par l'IGAS et le CGEFi², le faible nombre de logements réservés.

Les crédits de la DGAFP sont également utilisés pour des situations d'urgence par le biais de réservations dans des structures du type appart-hôtel, telles que les a mis en place la section régionale interministérielle pour l'action sociale (SRIAS) de Rhône-Alpes.

Beaucoup plus significative est la part des réservations ministérielles qui est pour certains ministères - et notamment en Île-de-France - particulièrement importante. Les ministères de la justice, des finances et de l'intérieur consacrent des moyens financiers importants pour faire face à des problèmes spécifiques de logement de certains personnels soumis à des contraintes plus fortes : c'est notamment le cas des fonctionnaires de police ou de l'administration pénitentiaire, pour lesquels le contingent réservataire du 5% n'est pas toujours adapté.

Même pour des ministères dont l'effectif est plus faible, les réservations ministérielles constituent un apport non négligeable ; ainsi, à Paris, les agents du ministère des affaires étrangères sont logés à 47,5% sur le contingent préfectoral et à 52,5% sur le parc de réservations ministérielles. C'est donc bien à Paris et en petite couronne que les réservations ministérielles s'avèrent les plus complémentaires d'un contingent préfectoral utilisé à hauteur des 5%. Dans d'autres départements, elles peuvent se substituer au contingent préfectoral en raison d'une localisation plus adaptée des logements proposés. Sans doute peuvent-elles parfois simplement traduire le souhait d'éviter le passage par l'autorité préfectorale.

² Rapport au Ministre de la fonction publique, *L'action sociale dans la fonction publique de l'État*, octobre 2011, Tome 2, pp. 61 et suivantes.

2.3.2. Une vision globale insuffisante

Tant au niveau national qu'au niveau déconcentré, il n'existe pas de vision globale des actions menées par l'État pour le logement de ses fonctionnaires. Le 5% reste mal connu des autorités nationales et des partenaires sociaux, et les réservations ministérielles sont rarement notifiées à l'autorité préfectorale voire à la DGAFP. Dans ces conditions, le panorama d'ensemble est impossible à établir. Aucun des préfets rencontrés ne peut dresser le bilan des logements attribués avec l'aide de l'État aux agents qui servent dans son département. Le ministre de la fonction publique ne peut pas davantage le faire au niveau national.

Certes, la situation est en cours d'évolution rapide. Les efforts de clarification menés par l'IGAS et le CGEFI permettent de mieux connaître les réservations ministérielles, mais davantage sous l'angle du coût global que de la localisation des actions. Le recensement du stock de 5%, renouvelé par la signature des nouvelles conventions avec les bailleurs sociaux (voir 3.1 et note 3), donnera une base, partagée par tous les acteurs, à toute réflexion sur l'avenir de ces dispositifs. Mais ces efforts sont encore insuffisants. C'est l'ensemble des informations, tant sur le 5% que sur les réservations interministérielles ou ministérielles, sur les logements disponibles et ceux effectivement attribués, qui doit être communiqué à la DGAFP, permettant ainsi l'information du comité interministériel de l'action sociale (CIAS), et à chaque préfet concerné.

En outre, cette information doit comporter les principaux éléments de coût par logement des réservations payantes et être régulièrement mise à jour puis communiquée à l'ensemble des partenaires. Il n'est guère possible de piloter le dispositif du 5% sans cette connaissance complète et objective. La transparence est autant une question d'efficacité que d'équité.

Recommandation n°4 : Regrouper l'ensemble des informations sur les réservations ministérielles et interministérielles aux niveaux local et national et les diffuser aux partenaires sociaux.

III – LE DISPOSITIF DE RESERVATION ET D’ATTRIBUTION DES LOGEMENTS RESTE LARGEMENT PERFECTIBLE

Le dispositif par lequel l’État réserve auprès des bailleurs sociaux des logements qui sont ensuite attribués à ses agents publics a progressé notamment en transparence au cours du temps (3.1). Cependant, ce mécanisme reste largement perfectible dans la gestion personnalisée des dossiers et dans les relations avec les bailleurs (3.2). Une optimisation du 5% suppose aussi une meilleure prise en compte de l’environnement administratif, urbain et social (3.3).

3.1. UNE TRANSPARENCE ACCRUE

Au fil du temps sont apparus des mécanismes qui ont permis de combattre la réputation d’opacité du contingent de 5%, parfois perçu comme un dispositif réservé, à la discrétion de quelques personnes de l’entourage proche du préfet. Même si cette approche « *to the happy few* » est démentie par les faits – statistiquement, le volume de logements disponibles est très largement supérieur à ce que pourraient représenter des recommandations préfectorales – la nécessité d’objectivité maximale s’est imposée dans un domaine sensible pour tous. Un effort devait être accompli par les préfetures pour une meilleure transparence de l’attribution des logements : les initiatives en ce sens ont été nombreuses et dans l’ensemble efficaces.

On retient particulièrement le système de cotation (barème à points) des dossiers de demandes de logement à Paris ; l’étude des dossiers par une commission d’instruction de trois personnes à la DDCS des Bouches-du-Rhône ; le portail Internet dont bénéficie le Morbihan visité par la mission, en liaison avec la DGAFP qui a soutenu et financé ce système « SILAE » ; la mise en place par la préfecture de Paris et la DGAFP d’un portail d’information sur les disponibilités en Île-de-France. Témoigne aussi d’un effort de transparence le mouvement de recensement en cours auprès des bailleurs sociaux, qui devrait permettre de compléter l’information sur les logements disponibles, grâce à la signature de conventions de réservation rendues systématiques par l’article 11 du décret du 15 février 2011³.

Allant au-delà des dispositions précédentes sur les réservations traitant des « modalités pratiques de leur mise en œuvre, notamment les délais dans lesquels le bailleur est tenu de signaler la mise en service et la vacance de l’intégralité des logements réservés », l’article 11 doit permettre une maîtrise du stock de logements réservés et non plus seulement une information sur les logements vacants.

³ Article R. 441-5 du code de la construction et de l’habitation, rédaction issue de l’article 3 du décret n° 2011-176 du 15 février 2011, avant-dernier alinéa : « La convention relative aux réservations dont bénéficie l’État définit en outre la nature et les modalités des échanges d’information nécessaires à sa mise en œuvre. (...) ». Article 11 du décret du 15 février 2011 : « Si des conventions de réservation prévues à l’avant-dernier alinéa de l’article R. 441-5 entre le représentant de l’État et des bailleurs sociaux n’ont pas été signées et si un arrêté préfectoral n’a pas déjà été pris à défaut de convention, elles sont conclues avant le 1^{er} octobre 2011 ».

La mission a eu connaissance d'un système mis en place avec l'appui du ministère chargé du logement à la préfecture de la Haute-Garonne, visant à une connaissance du parc des deux contingents (de 30% et 5%), ainsi que des mouvements qui l'affectent pour maîtriser la gestion par des informations en temps réel (cf annexe 9). Ce dispositif mériterait d'être présenté auprès de la DGAFP et de la commission logement du CIAS.

La mission estime enfin souhaitable que l'information disponible pour les agents soit complétée par les éléments d'accompagnement permettant de connaître et de diffuser aux agents des éléments précis sur le cadre de vie des logements recensés, par exemple les différents équipements publics, écoles ou crèches, l'éloignement par rapport aux centres administratifs, le réseau de transports... S'agissant de données qui n'ont pas de caractère personnel, ces informations pourraient être raccordées à la base AGIL (application de gestion informatisée du logement) sans modification de l'arrêté ministériel du 2 juin 2009 créant ce traitement.

Recommandation n°5 : Compléter la mise en place d'un réseau d'information performant auprès des bailleurs et des agents par les données relatives au cadre de vie dans lequel se situent les logements susceptibles d'être vacants.

3.2. UNE QUALITE PERFECTIBLE

3.2.1. L'examen de la procédure est significatif du poids des bailleurs sociaux

Les textes et la pratique confèrent aux bailleurs sociaux un poids important dans le bon déroulement de la procédure d'attribution des logements du contingent de 5%. En premier lieu, ils disposent de l'information précise et complète sur les logements concernés, sans avoir eu jusqu'ici à supporter de véritables mécanismes de validation ou de partage de l'information. La procédure (proposition de trois noms pour le préfet et décision de la commission d'attribution) conserve leur pouvoir d'attribution, avec plusieurs bémols : à Paris, pour l'instant, le préfet ne propose qu'un nom alors qu'il y a des candidats souvent par dizaines ; à l'inverse, en maints endroits, faute de candidats, le préfet ne propose qu'un nom, voire rend directement le logement (zéro candidat ; ex : Vannes ou Nancy) ; partout, la participation de l'État aux commissions d'attribution est au mieux épisodique, et le plus souvent abandonnée, faute de temps disponible.

En outre, les bailleurs ont la maîtrise de données quantitatives souvent décisives : logements mal situés en rez-de-chaussée, taille des logements, configuration, emplacement au sein d'un programme.... Certains interlocuteurs de la mission expriment la crainte que les bailleurs ne profitent de cette asymétrie d'information pour faire passer en priorité aux services du préfet des logements les plus mal situés ou configurés. Rien ne permet à la mission de l'IGA d'infirmier ni de confirmer ces craintes, qui relèvent plutôt d'un examen qualitatif très précis sous l'égide de la MILOS. En cette matière aussi, l'information du préfet est meilleure sur les flux (programmes neufs) que sur le stock existant, où la marge de manœuvre des bailleurs est plus large : il n'existe pas nécessairement d'« étiquetage » performant, durable et aisément vérifiable par les services du préfet des logements du contingent.

Les règles de procédure imposent aussi un traitement rapide pour limiter le temps de vacance des logements, ce qui est logique mais peut pénaliser la recherche de candidats agents publics ; les bailleurs trouvent parfois que ceci est malgré tout bien long et formaliste et certains, ouvertement ou à mots plus couverts, expriment le souhait d'avoir une maîtrise encore accrue du dispositif, qui supposerait de traiter le fichier des agents publics, demandeurs potentiels, comme une clientèle classique – avec l'avantage de la solvabilité. Reconquête d'un côté, tentation du démarchage, parfois, de l'autre : un nouveau point d'équilibre est à rechercher. Selon la mission, il consiste à bien respecter les prérogatives de chacun et à planifier aussi du point de vue qualitatif le suivi des logements.

Recommandation n°6 : A l'occasion des conventions, mais aussi de façon régulière, définir avec les bailleurs sociaux des règles de suivi quant à la qualité des offres de logement.
--

3.2.2. L'examen des dossiers montre la triple nature du 5%

Dans tous les départements, la mission a consacré une part de ses travaux à l'examen de dossiers présentés par les services ou choisis au hasard. Parmi les enseignements de cette étude, se dessine une véritable typologie des demandes de logement qui montre le triple objet du contingent de 5%.

Le contingent réservé est utilisé soit pour satisfaire la recherche d'un logement comme véritable condition à l'activité professionnelle (nouvel arrivant, exigences spécifiques pour les policiers, les surveillants de l'administration pénitentiaire...), soit pour donner une solution convenable à la gestion de problématiques sociales (recherche d'un prix moins élevé, décohabitations ou arrivée d'enfants), soit peut être rattaché à la recherche d'un véritable effet d'aubaine. Dans ce dernier cas, le 5% est une simple opportunité d'améliorer le cadre de vie avec des exigences bien précises : disposer d'un balcon ; d'une chambre supplémentaire pour loger tel parent lorsqu'il vient rendre visite à l'agent ; se rapprocher au plus près de son lieu de travail ; évaluer les chances d'obtenir un logement dans tel programme nouveau qui sera livré prochainement.

La plupart du temps, ces exigences ne sont pas illégitimes, même si le détail de certains dossiers peut concourir à donner la fâcheuse impression que les agents de l'État sont en la matière, particulièrement bien lotis : c'est notamment le cas lorsque la demande est faible et que le service peine à trouver des candidats, mais on trouve des effets d'aubaine partout, même à Paris. Sauf à rendre le mécanisme d'attribution autoritaire, ce que personne ne demande, ces effets sont difficiles à supprimer. Ils relativisent en tout cas la portée du discours qui présenterait le 5% comme outil de mixité sociale ou d'égalité accrue entre citoyens.

La mission estime cependant nécessaire qu'un recensement des cas non prioritaires soit effectué, car certains sont difficilement admissibles. On reconnaît généralement qu'un agent parti en retraite ne doit pas être pour autant évincé du logement qu'il a obtenu comme agent public de l'État : ce serait socialement malvenu alors que la retraite coïncide avec une diminution des revenus. Cependant, lorsqu'il apparaît que le logement sert alors de « résidence secondaire » (sorte de pied-à-terre, alors que la résidence principale du retraité est ailleurs), ou que le logement est confié à un parent (ascendants, descendants, conjoint non fonctionnaire après séparation : plusieurs cas sont possibles, surtout dans les zones de forte

pression immobilière), il n'est pas illogique que l'affectation de ce logement soit analysée à la lumière des demandes, qui s'expriment par ailleurs, des agents qui en ont besoin pour exercer leur activité professionnelle.

Si l'on veut éviter de procéder par enquête systématique qui nécessiterait de croiser les informations des services et celles des bailleurs sociaux, un système déclaratif pourrait être mis en place en direction des occupants de très longue durée de certains logements, au moins dans les zones particulièrement recherchées.

Recommandation n°7 : Dresser un inventaire des situations non prioritaires difficilement admissibles dans les zones à forte tension sur le marché du logement.

3.3. UNE NECESSAIRE AMELIORATION DE LA PRISE EN COMPTE DE L'ENVIRONNEMENT

L'environnement de la gestion du contingent de 5% s'entend ici dans un triple sens : environnement administratif, environnement du parc de logements et, sans doute le plus important, environnement au sens humain, celui du public auquel le contingent est destiné.

3.3.1. La recherche de solutions de gestion dans l'environnement administratif

Même si le phénomène n'a pas partout la même intensité, les gestionnaires du contingent sont amenés régulièrement à rendre des logements réservés aux bailleurs sociaux, ce qui est une des causes majeures d'un taux réel éloigné du 5% théorique.

Pourtant, certains ont mis en place des procédures « bis » permettant de proposer à d'autres destinataires des logements non retenus sur le contingent 5%. Par exemple, à Paris, la brigade des sapeurs-pompiers, composée de militaires bénéficie chaque année de 120 logements réattribués de la sorte : des logements de petite taille ou mal disposés ou situés dans des quartiers qui pouvaient ne pas convenir aux premiers demandeurs trouvent preneur chez des jeunes sapeurs-pompiers pour qui le prix peu élevé et la proximité de l'emploi opérationnel sont les critères prioritaires. Ceci pourrait être testé à Marseille, où les marins-pompiers sont également militaires, voire, dans des zones de faible tension immobilière, auprès des SDIS, si l'on ne retient pas une conception trop limitée à la fonction publique d'État du bénéfice du contingent.

Le lien avec la fonction publique hospitalière semble aussi devoir être étudié avec un esprit d'ouverture. Ainsi, dans la Haute-Vienne, le CHU de Limoges fait partie des principaux bénéficiaires du contingent, et ceci ne pose pas problème dans la mesure où l'offre du 5% excède largement la demande d'agents qui arrivent en Limousin à un stade de leur carrière où ils sont désireux de s'ancrer dans le territoire et d'accéder à la propriété. Un tel système pourrait être essayé à Nancy, où le CHU est le premier employeur du département (plus de dix mille personnes) et où il n'existe quasiment pas de réservations au profit des agents hospitaliers. Le CHU étant situé à la périphérie de la ville, certains appartements pour occuper lesquels les bailleurs sociaux et les gestionnaires du contingent souhaiteraient trouver des fonctionnaires, mais sont dans l'incapacité de le faire auprès des agents de l'État dont l'emploi est massivement en centre ville, pourraient trouver preneur parmi les agents hospitaliers.

Pour mémoire, le dispositif qui permet d'assurer le taux de « rendus » le plus faible combine le 5% et le 30% logement social, afin qu'en dernier ressort, un demandeur de logement très social puisse se voir attribuer un appartement qui n'a pas trouvé preneur parmi les fonctionnaires, ou qu'une demande prioritaire DALO soit satisfaite (dispositif « en cascade » vu à la DDCS des Bouches-du-Rhône, déjà mentionné).

Recommandation n°8 : Mutualiser les bonnes pratiques permettant de diminuer les taux de « rendus ».

3.3.2. Un effort ciblé sur la qualité des logements

Le contingent de 5% se composant pour une part non négligeable de stocks de logements trop anciens et trop mal situés, il fonctionne pour cette partie comme une mécanique doublement perdante : les bailleurs sociaux perdent de l'argent en neutralisant au moins deux mois des logements qui leur sont ensuite rendus sans locataire ; les services gestionnaires perdent du temps à proposer de tels logements à des agents dont l'expérience montre qu'ils ne sont pas intéressés. La mixité sociale ne gagne rien dans ce mécanisme tournant à vide.

La mission propose donc l'instauration d'une péremption des logements 5% non utilisés sur une certaine durée : après un certain nombre d'années ou de refus, les bailleurs sociaux, en contrepartie de la sortie du stock de ces logements jamais attribués à des agents publics, proposeraient des logements mieux situés et plus récents.

Ceci se ferait à une double condition : que ces logements-ci sont moins nombreux que les premiers, dans une proportion à négocier avec les bailleurs, et que la réservation soit remplacée pour ces logements par une attribution « pour une fois ». Mieux vaut résoudre des problèmes de logement ponctuellement mais efficacement que de maintenir des logements inadaptés dans un circuit bureaucratique. Ainsi, les bailleurs sociaux auraient une incitation, qu'ils n'ont pas actuellement, à proposer les solutions les plus adaptées possibles à la demande des agents de l'État.

Recommandation n°9 : Mettre en place un mécanisme de péremption/remplacement des logements du contingent inadaptés à la demande.

3.3.3. Améliorer la prise en compte du public auquel on s'adresse

Une grande attention doit tout de même être portée, dans les relations avec les bailleurs, à la priorité ne pas créer de nouvelles exclusions. Lorsque le logement social est bien situé et de bonne qualité, il peut limiter l'accès des plus petits traitements. Le paradoxe est même qu'en certains endroits (centre ville de Limoges ou Nancy), les prix se rapprochent tellement de ceux du marché que les logements même de qualité ne trouvent pas preneur, cette fois-ci parce que, à prix égal, l'agent préférera un logement de facture classique.

L'accroissement des situations de précarité doit surtout être pris en compte. Le cas des agents en tout début de carrière, ou plus encore celui de l'agent avec un faible indice, qui à la suite d'une séparation doit assumer la charge des enfants, montre qu'à tout moment des logements sociaux à prix réellement bas doivent être disponibles. La nécessité d'être

légalement séparé (après ordonnance de non-conciliation) pour pouvoir postuler justifie soit une modification des textes, soit une prise en compte selon une procédure d'urgence qui n'existe réellement qu'en cas de violences.

Tout ceci plaide pour une meilleure compréhension de la situation réelle des agents, portant sur l'ensemble des facteurs d'environnement humain, afin que le logement soit intégré dans une stratégie plus complète d'accompagnement des mouvements (mutations ou déménagements pour cause familiale ou autre). D'une façon générale, les représentations syndicales insistent sur la nécessité d'anticiper le plus possible les mouvements d'agents comme les évolutions de situation personnelle (agrandissement de la famille, séparations en cours, départ des enfants...) afin d'optimiser en amont l'accès au logement.

<p>Recommandation n°10 : Mieux prendre en compte les situations humaines par une stratégie d'accompagnement des mouvements et anticiper autant que possible les évolutions de GRH et de situations personnelles.</p>

IV - LE CONTINGENT DE 5% AU SEIN DE L'ACTION SOCIALE INTERMINISTERIELLE

Ainsi que l'y invitait sa lettre de mission, les travaux de l'IGA ont porté sur « des propositions d'articulation avec les réservations dites "contractuelles" que le ministre chargé de la fonction publique met en place dans le cadre de son action sociale interministérielle ». Deux principes doivent, selon la mission, guider cette articulation : un principe de spécificité des interventions de l'action sociale interministérielle dans le domaine du logement (4.1) ; un principe de décloisonnement des différentes interventions de l'État en faveur du logement de ses agents (4.2).

4.1. SPECIFICITE DES CREDITS INTERMINISTERIELS POUR LE LOGEMENT

4.1.1. La problématique des réservations interministérielles

On peut concevoir ces réservations interministérielles de deux façons bien distinctes. Dans une première approche, une action déterminée en la matière est rendue nécessaire pour compenser l'insuffisance des efforts consentis par les différents ministères. Une autre conception insiste sur le fait qu'il existe en matière de logement un outil interministériel, qui est précisément le 5%. Son rendement est certes le plus souvent insuffisant, mais la priorité d'action, à moyens budgétaires constants, est de réactiver ce dispositif et de réserver l'effort budgétaire interministériel aux zones où le dispositif du 5% est voisin de la saturation.

Des moyens supplémentaires seront en tout état de cause difficiles à dégager sur ce créneau des réservations interministérielles – seraient-ils légitimes alors que le 5%, dispositif réglementaire gratuit pour l'État, ne fonctionne pas à plein régime ? Les projections du projet de loi de finances (PLF) pour 2012 sont peu favorables. Les crédits relatifs à cette action s'inscrivent en baisse de 55% dans le PLF 2012 par rapport à l'année précédente⁴, passant de 5 millions d'euros à 2,24.

⁴ CRÉDITS DE PAIEMENT DESTINÉS AUX AIDES AU LOGEMENT (en millions d'euros)

	PLF 2011	PLF 2012
Aide à l'installation des personnels	7,5	5,2
Prêt mobilité	0,03	0
Réservations de logements sociaux	5,0	2,24
Total	12,6	7,44

Source : projets annuels de performances pour 2011 et 2012.

Citant le projet annuel de performances, qui justifie cette évolution par le fait que « *le parc de logements étant maintenu à son niveau actuel, les besoins en financement sont strictement liés aux dépenses obligatoires afférentes aux conventions pluriannuelles conclues précédemment* », le rapporteur pour avis à l'Assemblée nationale a mis en doute cette analyse. Il a notamment relevé que plusieurs conventions seraient sur le point d'être signées d'ici la fin de l'année 2011, susceptibles d'engendrer des besoins de financement nouveaux pour 2012.

4.1.2. Préconisations pour une spécificité de l'action sociale interministérielle dans le domaine du logement

La mission considère pour sa part que la signature de nouvelles conventions de réservation n'est pas un objectif en soi de l'action sociale interministérielle, et qu'elle ne doit intervenir qu'en cas de saturation du dispositif du 5%, comme cela a été relevé à Paris ou à Nice, et à un degré moindre à Marseille où les gestionnaires du 5% se montrent au demeurant critiques sur le prix des réservations gérées par la SRIAS. Le même rapporteur pour avis est du reste parfaitement au fait de ces contraintes, puisque son rapport renvoie en dernier ressort à l'alternative que constitue le recours au contingent préfectoral⁵.

Deux raisons majeures (outre la rigueur budgétaire...) conduisent à cette option. En premier lieu, là où des réservations ministérielles ont été proposées pour compléter le contingent de 5%, les régions sollicitées ont peiné pour formuler des propositions, ou ont négocié des prix parfois peu attractifs. Dans le cas de la région Rhône-Alpes, l'enveloppe proposée n'a, selon la plate-forme de gestion des ressources humaines du SGAR, trouvé preneur auprès d'aucun des huit départements. Peut-être la complexité de la procédure qui fait descendre, puis remonter, puis redescendre l'information sur les crédits disponibles et les logements à réserver est-elle aussi cause de ces difficultés.

En second lieu, dans un système global qui souffre déjà d'un manque de clarté dans la définition des stratégies des différents acteurs (et de coordination des diverses interventions), la priorité ne semble pas au développement sur une grande partie du territoire d'un nouvel outil et de nouveaux intervenants.

L'action du CIAS est indispensable à Paris et en région francilienne où elle représente *via* la SRIAS, 15% de l'offre de logement réservés aux agents publics de l'État. Les réservations interministérielles peuvent aussi être judicieuses dans la région PACA où les tensions restent fortes à Nice et à Marseille. D'autres régions ne sauraient être concernées sans une évaluation précise des besoins à couvrir.

<p>Recommandation n°11 : Concentrer l'effort interministériel sur certaines zones sous tension et éviter le saupoudrage des programmes de réservation de logements sans évaluation préalable des besoins.</p>
--

⁵ « Une alternative au dispositif de réservation conventionnelle réside certes dans le recours au « contingent préfectoral », à savoir cette part des logements sociaux réservés à l'État, dont 5 % sont attribués à la fonction publique de l'État. Il est cependant parfois malaisé d'obtenir des informations sur la manière dont est utilisé, en pratique, ce contingent. On ne peut dès lors que se féliciter que le Gouvernement ait confié à l'inspection générale de l'administration, il y a quelques semaines, une mission d'évaluation de ce dispositif. » Rapport pour avis n° 3810 présenté par M. Bernard Derosier, député, à la Commission des lois, p. 20 – 12 octobre 2011.

D'une façon générale, une claire répartition des missions entre logement et prise en charge temporaire paraît de nature à mieux cibler l'intervention des SRIAS, ainsi que cela se passe sur le terrain : par exemple en Bretagne où la mission a pu observer, toujours par l'entremise des plates-formes GRH des SGAR, la crédibilité des projets soutenus. Sans doute faudrait-il renforcer ces actions relativement peu onéreuses en direction de personnels en grande difficulté et qui ont un besoin urgent de résoudre un problème de logement.

Recommandation n°12 : En dehors de quelques zones prioritaires pour des réservations de logement interministérielles, cibler les crédits des SRIAS vers les situations d'urgence.

4.2. VERS UN DECLOISONNEMENT DES DIFFERENTES MODES D'ACCES AU LOGEMENT SOCIAL DES AGENTS DE L'ÉTAT

4.2.1. Les enjeux du décloisonnement

Les agents civils et militaires de l'État peuvent avoir accès au logement social par plusieurs canaux : le 5%, bien sûr, mais aussi les réservations ministérielles, fort nombreuses, les réservations interministérielles, plus limitées, enfin l'accès direct des agents aux bailleurs sociaux.

Sur ce dernier point (contact direct entre l'agent et le bailleur) aucun recensement n'est effectué, ni aucune étude conduite. Mais la formule a de quoi séduire certains bailleurs, qui s'affranchissent des contraintes de la procédure du 5%. La qualité de fonctionnaire ou de militaire n'apparaît pas actuellement sur les dossiers des demandeurs de logement (la case correspondante porte la mention « CDI »). Mais si cette information leur était fournie, les bailleurs seraient portés à effectuer eux-mêmes des démarches commerciales pour rapprocher les demandes des vacances de logement, arguant d'une performance supérieure.

En plusieurs endroits, la mission a pu observer que les bailleurs étaient en position de jouer un rôle tout à fait directeur face à des services administratifs peu étoffés et perturbés par les réorganisations. C'est en particulier le cas pour la désignation des logements réservés qu'ils maîtrisent pour une bonne part, et pour l'enregistrement des demandes qu'ils effectuent fréquemment.

À partir de ce constat, de deux choses l'une. Soit l'État coordonne ses interventions et clarifie ses priorités entre contingent de 5%, et réservations ministérielle et interministérielle, de façon à promouvoir une cohérence sociale et à préserver ses intérêts financiers. Soit il laisse de facto aux bailleurs sociaux la latitude de jouer sur les différents tableaux : malmener le 5%, qui ne lui rapporte guère et lui coûte des temps de vacances, négocier avec les ministères les mieux dotés en crédits de réservation (favorisant une hausse de prix des « tickets » de réservation), et démarcher directement le reste de la clientèle fonctionnaires selon des critères plus proche de la rentabilité commerciale que de l'action sociale.

La mission noircit volontairement le tableau pour bien situer les enjeux : les bailleurs sociaux sont sincèrement désireux de contracter avec des agents de l'État, solvables, qui se comportent généralement bien et favorisent la mixité au sein des ensembles locatifs. Mais si le 5% ne fonctionne pas convenablement, il est de leur intérêt de reprendre le pilotage de

l'affaire, ce qu'ils font à de bien meilleures conditions par des réservations négociées ou par une démarche directe auprès de la clientèle des fonctionnaires.

Le décret du 15 février 2011 a été un premier pas dans la bonne direction, en prévoyant le recensement nécessaire des logements réservés. Mais cette démarche aurait été plus efficace si elle avait été adoptée dans le cadre d'un accord interministériel et non au sein du seul ministère de l'écologie et du développement durable.

4.2.2. Les modalités du décloisonnement des dispositifs

La difficulté de l'exercice réside, entre autres, en ceci que les trois dispositifs en place sont complètement différents du point de vue de la logique administrative. Le 5% est déconcentré et interministériel ; les réservations ministérielles sont centralisées et verticales ; les réservations « contractuelles » de la DGAFP sont centralisées et interministérielles.

Les solutions radicales semblent difficiles à mettre en place. Faire absorber les réservations ministérielles par l'action sociale interministérielle donnerait à celle-ci le poids qu'elle n'a guère en matière de logement. Elle aurait l'avantage de favoriser l'égalité entre agents du point de vue de l'accès aux logements sociaux : l'inégalité des dispositifs ministériels est une réalité que le rapport IGAS/CGEfi aborde sous l'angle des budgets consacrés par ministère, et que chacun constate. Sur le terrain, cette inégalité peut être difficilement vécue par des agents regroupés par la REATE au sein des mêmes directions interministérielles et qui observent sans doute plus nettement les disparités de prestations.

Cette proposition supposerait un changement de prisme radical dans la conduite de l'action sociale, auquel ne sont sans doute prêts ni les ministères ni même les organisations syndicales, qui estiment avoir conquis de haute lutte des dispositifs de réservation ministérielle.

« Interministérialiser » l'accès au logement social ne peut donc passer, pour l'heure, que par des dispositifs de mutualisation partielle des stocks de logements réservés. Comme on l'a vu pour le 5%, tel type de logement qui, par son emplacement et ses caractéristiques, ne convient pas à certains agents, pourrait trouver preneur dans une autre administration. Des réservations conclues pour une longue période et qui se trouvent moins intéressantes pour un service qui se trouve être regroupé, délocalisé, déplacé ou fermé, pourraient être redéployées vers des administrations pauvres en réservations. Une bourse interministérielle gérée par le CIAS pourrait concourir à ces mutualisations, qui existent aujourd'hui de façon très ponctuelle, au cas par cas, et directement entre gestionnaires des ministères.

<p>Recommandation n°13 : Mutualiser une partie des réservations ministérielles au sein d'une bourse interministérielle, à l'occasion en particulier des opérations nationales de réorganisations de services.</p>
--

L'autre solution radicale consisterait à déconcentrer les dispositifs nationaux, en confiant au préfet, représentant de l'État, donc de chaque ministère (et donc aussi du ministère de la fonction publique), la gestion des dispositifs locaux comme le 5% et les actuelles réservations ministérielles et interministérielles de la DGAFP. Là aussi, les résistances ne manqueraient pas. Mais la suggestion n'a rien d'aberrant sur le plan de l'analyse : les questions de logement des agents de l'État sont par nature des questions locales, que ce soit

du point de vue de la demande (mutations, raisons familiales), de l'offre (relations avec les bailleurs sociaux) et même des facteurs extérieurs (gestion d'une réorganisation de services ou d'un déménagement). Le préfet et les directions départementales interministérielles ne sont pas les moins bien placés pour traiter ce type de problématique.

Cela supposerait de renforcer significativement les structures correspondantes, alors que la seule gestion du 5% est déjà mal dotée. Cela nécessiterait aussi d'associer les organisations syndicales à la politique interministérielle au niveau départemental, de la même façon qu'elles sont actuellement présentes au CIAS et dans les SRIAS. L'intersyndicale rencontrée par la mission préconise d'instaurer un lien institutionnel avec un relais départemental des SRIAS.

Il est à relever que le ministère de l'intérieur a transféré à la préfecture de police (PP) une très grande part (90%) de son budget de réservation ministérielle (cf annexe 10). Gérer pour Paris et sa couronne les réservations dont ont besoin, notamment, les policiers, a paru plus facile depuis la sous-direction de l'action sociale de la PP que depuis la direction administrative de la police nationale (DAPN, au sein de la DGPN). Les spécificités de la PP sont connues et le système n'est pas forcément transposable dans les préfectures, mais l'idée d'une déconcentration des dispositifs mérite l'attention.

Là encore, si la solution radicale d'une déconcentration complète est peu envisageable à court terme, on peut s'en inspirer en développant des mutualisations ciblées. Aujourd'hui, comme on l'a évoqué supra, le préfet, à qui on demande d'optimiser la gestion du 5%, ne connaît ni les agents publics de l'État bénéficiaires d'une réservation ministérielle dans le département, ni le parc de logements réservés par les différents ministères. Or, dans le cadre de conventions conclues sur des durées longues (communément trente ans), les évolutions dans la géographie des services et les besoins des agents peuvent dégager des disponibilités qui, en zone de forte tension à tout le moins, pourraient être mobilisées.

<p>Recommandation n°14 : Mutualiser au niveau déconcentré la gestion du 5% et de certaines réservations ministérielles en fonction des opérations de réorganisation locale de services pilotées par le préfet.</p>

4.2.3. La nécessaire évaluation des dispositifs

Le dispositif du 5% manque certainement d'une gestion plus dynamique en maints endroits, mais cela ne retire pas ses mérites propres : gratuit pour l'État, interministériel par principe et équitable entre agents des différents services s'il est géré de façon transparente. On peut le critiquer sévèrement, et trouver des arguments dans le présent rapport qui, en effet, a pointé des difficultés – les fiches par département (annexes) ne masquent pas le détail des problèmes rencontrés.

Cela étant, la même nécessité d'évaluation doit s'appliquer à l'ensemble des réservations ministérielles et interministérielles, avec une exigence d'autant plus forte que lesdites réservations sont, à la différence du 5%, financées par le budget de l'État. On remarque au fil des visites sur le terrain que certaines administrations sont très peu présentes sur le 5% : elles gèrent donc la quasi-totalité de l'accès au logement social de leurs agents par réservations ministérielles, ce qui a un coût (cf à nouveau rapport IGAS-CGEFI).

Pour ce qui est des réservations de la PP, que l'IGA a analysées, la légitimité d'un dispositif spécifique d'aide au logement des fonctionnaires affectés à Paris et en Île-de-France apparaît entière, le 5% étant tout à fait hors de capacité de répondre à cette demande nombreuse et spécifique, gérée avec l'appui de la Fondation Louis Léprie (voir annexe 10). Ce programme bénéficie du reste d'un effectif plus étoffé que celui des cellules de gestion du 5%, compte tenu du fait qu'il gère aussi l'accueil des demandeurs.

Hors du cas parisien et policier, doublement spécifique, il serait légitime que les réservations nationales soient connues par un recensement exhaustif disponible à la DGAFP, localement consultable par le préfet pour ce qui concerne son département, et évaluées de façon à s'assurer que le recours à ce dispositif payant est nécessaire et proportionné, alors même que, bien souvent, les capacités du 5% sont elles-mêmes mal connues et non utilisées en totalité.

Chacun comprend la nécessité de loger les surveillants d'administration pénitentiaire de la prison des Baumettes à Marseille près de l'établissement et hors des cités sensibles de la ville. Il serait intéressant en revanche de savoir à quel niveau se situent et comment s'expliquent les réservations payantes dans les départements de la Haute-Vienne ou du Morbihan où un stock considérable de logement du 5% ne trouve pas preneur, y compris dans des immeubles de qualité bien situés. Pour les nouvelles réservations, à tout le moins, il paraît nécessaire d'évaluer la nécessité de leur engagement en lien avec le préfet des départements concernés.

Recommandation n°15 : Procéder en amont à l'évaluation des réservations à titre onéreux en lien avec les préfets de département concernés.

*

RECAPITULATF DES RECOMMANDATIONS

Avertissement: l'ordre dans lequel sont récapitulées ci-dessous les recommandations du rapport ne correspond pas à une hiérarchisation de leur importance mais simplement à leur ordre d'apparition au fil des constats et analyses du rapport.

RECOMMANDATION N°1 : GERER LE CONTINGENT DE 5% AU SEIN D'UN SERVICE GERANT LE CONTINGENT PREFECTORAL GLOBAL DE 30% .	11
RECOMMANDATION N°2 : ACTIVER UN RESEAU DE CORRESPONDANTS LOGEMENT DANS CHAQUE DEPARTEMENT.	14
RECOMMANDATION N°3 : ASSURER DAVANTAGE DE SECURITE DANS L'INSTRUCTION DES DEMANDES PAR UNE ANALYSE DES RISQUES ANTI-FRAUDE.	14
RECOMMANDATION N°4 : REGROUPER L'ENSEMBLE DES INFORMATIONS SUR LES RESERVATIONS MINISTERIELLES ET INTERMINISTERIELLES AUX NIVEAUX LOCAL ET NATIONAL ET LES DIFFUSER AUX PARTENAIRES SOCIAUX.	21
RECOMMANDATION N°5 : COMPLETER LA MISE EN PLACE D'UN RESEAU D'INFORMATION PERFORMANT AUPRES DES BAILLEURS ET DES AGENTS PAR LES DONNEES RELATIVES AU CADRE DE VIE DANS LEQUEL SE SITUENT LES LOGEMENTS SUSCEPTIBLES D'ETRE VACANTS.	23
RECOMMANDATION N°6 : A L'OCCASION DES CONVENTIONS, MAIS AUSSI DE FAÇON REGULIERE, DEFINIR AVEC LES BAILLEURS SOCIAUX DES REGLES DE SUIVI QUANT A LA QUALITE DES OFFRES DE LOGEMENT.	24
RECOMMANDATION N°7 : DRESSER UN INVENTAIRE DES SITUATIONS NON PRIORITAIRES DIFFICILEMENT ADMISSIBLES DANS LES ZONES A FORTE TENSION SUR LE MARCHÉ DU LOGEMENT.	25
RECOMMANDATION N°8 : MUTUALISER LES BONNES PRATIQUES PERMETTANT DE DIMINUER LES TAUX DE « RENDUS ».	26
RECOMMANDATION N°9 : METTRE EN PLACE UN MECANISME DE PEREMPTION/REMPLACEMENT DES LOGEMENTS DU CONTINGENT INADAPTES A LA DEMANDE.	26
RECOMMANDATION N°10 : MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES SITUATIONS HUMAINES PAR UNE STRATEGIE D'ACCOMPAGNEMENT DES MOUVEMENTS ET ANTICIPER AUTANT QUE POSSIBLE LES EVOLUTIONS DE GRH ET DE SITUATIONS PERSONNELLES.	27
RECOMMANDATION N°11 : CONCENTRER L'EFFORT INTERMINISTERIEL SUR CERTAINES ZONES SOUS TENSION ET EVITER LE SAUPOUDRAGE DES PROGRAMMES DE RESERVATION DE LOGEMENTS SANS EVALUATION PREALABLE DES BESOINS.	29
RECOMMANDATION N°12 : EN DEHORS DE QUELQUES ZONES PRIORITAIRES POUR DES RESERVATIONS DE LOGEMENT INTERMINISTERIELLES, CIBLER LES CREDITS DES SRIAS VERS LES SITUATIONS D'URGENCE.	30
RECOMMANDATION N°13 : MUTUALISER UNE PARTIE DES RESERVATIONS MINISTERIELLES AU SEIN D'UNE BOURSE INTERMINISTERIELLE, A L'OCCASION EN PARTICULIER DES OPERATIONS NATIONALES DE REORGANISATIONS DE SERVICES.	31
RECOMMANDATION N°14 : MUTUALISER AU NIVEAU DECONCENTRE LA GESTION DU 5% ET DE CERTAINES RESERVATIONS MINISTERIELLES EN FONCTION DES OPERATIONS DE REORGANISATION LOCALE DE SERVICES PILOTEES PAR LE PREFET.	32
RECOMMANDATION N°15 : PROCEDER EN AMONT A L'EVALUATION DES RESERVATIONS A TITRE ONEREUX EN LIEN AVEC LES PREFETS DE DEPARTEMENT CONCERNES.	33

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION

ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

ANNEXES 3 A 8 : NOTE PAR DEPARTEMENT VISITE

ANNEXE 9 : NOTE SUR LE DISPOSITIF DE LA HAUTE-GARONNE

ANNEXE 10 : LA GESTION DES RESERVATIONS MINISTERIELLES PAR LA
PREFECTURE DE POLICE

ANNEXE 11 : LISTE DES SIGLES

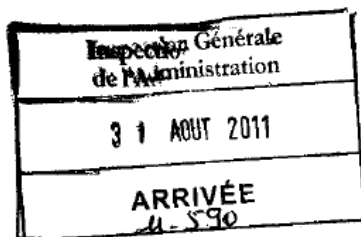
ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION



LE MINISTRE DE L'INTERIEUR, DE
L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITES
TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION

LE MINISTRE DE LA FONCTION PUBLIQUE

Paris, le **26 AOUT 2011**



Les Ministres

à

Monsieur le Chef de l'Inspection générale
de l'administration

L'Etat, en sa double qualité de pouvoir public et d'employeur public, définit et met en œuvre avec le concours des collectivités locales une politique et des mesures d'aide au logement afin de favoriser notamment l'accès au logement locatif social des personnes défavorisées.

En sa qualité d'employeur, il en assure l'accès à ses agents civils et militaires en application des articles L441-1 et R441-5 du code de la construction et de l'habitation.

Ces articles prévoient que les préfets de département peuvent réserver au bénéfice de personnes prioritaires des logements construits, améliorés ou acquis avec le concours financier de l'Etat. Le total de logements réservés au bénéfice de ces personnes ne peut excéder 30% du total des logements de chaque organisme. Sur ces 30%, les préfets peuvent réserver 5% au plus de ces logements au profit des agents civils et militaires de l'Etat.

Ces réservations sont conclues et gérées par les préfets de département.

Mais les évolutions législatives consacrant tour à tour le droit au logement, le droit au logement décent (loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement) puis le droit au logement opposable (loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale), ont placé l'Etat dans une obligation de mise en œuvre en la matière, qu'il doit concilier avec son rôle d'employeur vis-à-vis de ses agents.

Ainsi, le décret n°2011-176 du 15 février 2011 relatif à la procédure d'attribution des logements sociaux et au droit au logement opposable, modifiant l'article R.441-5, du code de la construction et de l'habitation a modifié le contingent des 5% de réservations préfectorales. Alors que le nombre de logements réservés au bénéfice des agents publics était jusqu'alors de 5% sur les 30% réservés aux préfets, le décret du 15 février 2011 l'a ramené à 5% au plus du contingent desdits 30%.

.../...

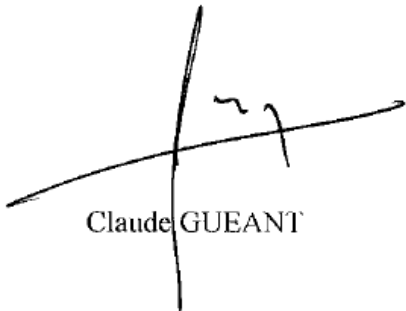
Compte tenu de ces évolutions législatives et réglementaires, les ministères chargés de l'intérieur et de la fonction publique souhaiteraient savoir de quelle manière il serait possible d'optimiser la gestion de ce parc du 5% afin d'adapter l'offre de logements sociaux au plus près des besoins de logement exprimés par le plus grand nombre possible de ses agents.

C'est pourquoi il est demandé à la mission de dresser un état des lieux des modalités de mise en œuvre et d'utilisation de ces réservations par les préfets de département. A ce titre, il lui est demandé de faire porter son étude et de fonder ses éléments d'analyse sur l'examen de la gestion de leur parc de 5% par six départements test (choisis en raison de leur importance ou de leur dynamisme dans ce domaine) : la Haute-Vienne, le Morbihan, Paris, Les Bouches-du-Rhône, le Rhône, la Meurthe-et-Moselle.

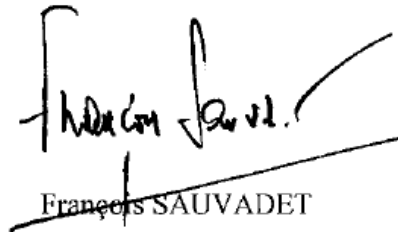
Sur la base de ces constats, la mission formulera à titre principal des propositions pour l'optimisation de la gestion du 5%, à titre secondaire des propositions d'articulation avec les réservations dites « contractuelles » que le ministre chargé de la fonction publique met en place dans le cadre de son action sociale interministérielle, en application de l'article 1 du décret n°2006-21 du 6 janvier 2006 relatif à l'action sociale au bénéfice des personnels de l'Etat.

Nous souhaitons que le rapport puisse nous être remis au plus tard le 15 novembre prochain.

Nous vous remercions par avance pour les précieux éléments que vous pourrez nous apporter.



Claude GUEANT



François SAUVADET

ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Ministère de l'intérieur

- M. Philippe Castanet, sous-directeur de l'administration territoriale
- Mme Isabelle Chauvenet-Forin, chargée de mission
- Mme Hélène Cruz, chargée de mission

Ministère de la fonction publique

- M. Adrien Baron, conseiller technique (cabinet)
- M. Sébastien Clausener, chef du bureau des politiques sociales (DGAFP)

Comité interministériel d'action sociale de l'État (CIAS)

- M. Jean-Pierre Costes, président du CIAS
- Mme Christelle Guyader (Solidaires) responsable de la Commission logement
- Mme Chantal Thomas (CFTC)
- M. Bernard David (FSU)
- Mme Nelly Paulet (UNSA)
- M. Patrick Brillet (FO)
- M. Gilbert Heitz (CFDT)
- Mme Danièle Crenet (FP CGC)
- Mme Martine Simon (CGT)

Préfecture de Police (réservations ministérielles)

- M. Michel Gaudin, préfet de police
- Mme Marie-Paule Fournier, sous-directrice de l'action sociale

Départements visités (audit du 5%)

Bouches-du-Rhône

- M. Hugues Parant, préfet de région
- M. Raphaël Le Méhauté, préfet délégué à l'égalité des chances
- Mme Marie-Françoise Lecaillon, directrice départementale de la cohésion sociale
- M. Pierre Hanna, chef du service du logement social à la DDCS
- Rencontre avec les agents du service du logement social

Meurthe-et-Moselle

- M. Raphaël Bartold, préfet
- M. Jacques Sablayrolles, directeur de la coordination interministérielle et des moyens
- M. Hervé Froment, chef de la section action sociale
- M. Kornbrust, responsable des logements du contingent 5%
- M. Daniel Bouffier, DDCS
- M. Eric Bindi, directeur général de la SA HLM Batigère Nancy

Morbihan

- Jean-François Savy, préfet
- François Hervé, chef du service urbanisme et habitat à la DDTM
- Véronique Trémolo-Rousse, chef de l'unité politiques de l'habitat (DDTM)
- Mme Lorho, responsable de la gestion locative de Bretagne Sud Habitat
- Mme Besse, responsable de la gestion locative de Vannes Golfe Habitat

Rhône

- M. Jean-François Carencio, préfet de région
- M. Philippe de Mester, préfet, directeur général de l'OPAC du Rhône
- Mme Josiane Chevalier, secrétaire générale de la préfecture
- M. Gilles May-Carle, directeur départemental de la cohésion sociale
- Mme Geneviève Colombet, chef du pôle hébergement et habitat social à la DDCS
- Mme Lucie Durieu, chef du service interadministratif du logement (SIAL)
- M. Jacques Méjean, SIAL
- Mme Brigitte Mangeol, plate-forme GRH du SGAR
- Mme Martine Kapps, directrice de la Société villeurbannaise d'urbanisme (SVU)
- Mme Mireille Ducarre-Dubouis, directrice du département services aux clients de l'OPAC du Rhône.

Paris

- M. Bertrand Munch, préfet, secrétaire général de la préfecture de Paris
- M. Michel Chpilevski, directeur adjoint de la direction régionale et interdépartementale de l'habitat et du logement (DRIHL)
- Mme Martine Perney, chef du service du logement
- Rencontre avec les agents de la section du logement « agents publics »

Haute-Vienne

- M. Jacques Reiller, préfet de région
- M. Henri Jean, secrétaire général
- Mme Caroline Zellmeyer, responsable du service insertion par le logement à la DDCSPP
- M. Philippe Defaye, conseiller action sociale au SGAR Limousin, plate-forme régionale d'appui interministériel à la GRH
- Mme Sylvie Soubranne, assistante sociale, personnel du CHU Limoges
- Mme Fabienne Thomas, assistante sociale, personnel préfecture et police.

*

ANNEXE 3 : LA GESTION DU 5% DANS LES BOUCHES-DU-RHONE

Le contexte général du logement est fort tendu dans les Bouches-du-Rhône, surtout à Marseille où, pour un logement social qui se libère, neuf demandes sont formulées, et où le coût du logement tend à croître structurellement (rareté du foncier en centre ville, « effet TGV »...). La localisation des logements sociaux, assez concentrée dans les quartiers sensibles du nord de la ville, ne correspond pas aux souhaits des agents qui préfèrent les arrondissements centre et sud.

D'une façon globale, le manque de logements sociaux résulte d'une insuffisante application de la loi SRU (72 communes sur les 119 du département ne respectent pas les 20%, certaines de très loin ; à Marseille le taux de 20% est tout juste atteint). Ce déficit est, en partie (c'est-à-dire pour le sujet que traite la mission), compensé par le fait que le département des Bouches-du-Rhône fait partie d'une région où les agents publics souhaitent s'installer et donc, au bout de quelque temps, passer du statut de locataire à celui de propriétaire : le taux de rotation du contingent réservé y est donc relativement élevé.

1. ORGANISATION

Le contingent préfectoral 5 % « agents publics » est géré, pour ce qui concerne l'arrondissement de Marseille, à la DDCS par le service du logement social, qui gère aussi le contingent de 30 % « logement social ». Les trois Sous-Préfectures gèrent leurs propres contingents de façon autonome, avec des volumes relativement importants sur Istres et Aix-en-Provence.

À l'échelon régional, la SRIAS (section régionale interministérielle d'action sociale) joue un rôle, semble-il, réduit ; elle conventionne quelques logements que la préfecture estime chers.

Le préfet ne dispose pas d'une vision complète du système – personne au demeurant n'est en mesure de présenter un « bilan social » sur la question du logement dans le département : à côté des logements du 5% existe une nébuleuse mal connue de logements gérés directement par les administrations (justice pour les surveillants des Baumettes, finances pour les douaniers, éducation nationale, police...).

L'établissement de cette cartographie plus vaste est jugé souhaitable par la mission.

Formellement, le chef de service du logement social qui a délégation de signature, réunit une commission administrative et propose aux bailleurs sociaux trois dossiers de fonctionnaires classés par ordre de priorité (ancienneté, situation personnelle etc.) lors des vacances identifiées de logement réservés.

Ensuite, les commissions d'attribution des bailleurs sociaux affectent les logements, en principe selon la liste (et dans l'ordre) présentée par la préfecture. Le responsable du service assiste régulièrement à des commissions d'attribution (une tous les quinze jours), mais, compte tenu du nombre élevé de bailleurs et de la fréquence des commissions, il faudrait 2 ETP pour participer à toutes les commissions d'attribution.

Le corps préfectoral, en tout cas à Marseille, n'interfère pas dans ce processus qui évite le plus possible l'opacité et les interventions. Le préfet délégué à l'égalité des chances, qui connaît bien les problématiques de logement social, est chargé de superviser l'action de la DDCS sans entrer dans le détail des opérations.

La question du suivi des logements réservés est délicate, et a pu être quelque temps négligée : la DDCS parle bien de « reconquête » du parc, qui commence par une complète information sur sa composition. La mesure du contingent préfectoral du 5% n'est pas une priorité, en revanche le total de 30 % est stratégique. Une « fongibilité asymétrique » existe de fait entre les logements réservés aux agents publics et les logements sociaux.

Concrètement, lorsqu'un logement proposé à trois personnes ne trouve pas preneur, il est transféré dans la catégorie logement social réservé, ce qui permet de diminuer quelque peu la pression induite par la loi DALO. Il est fréquent qu'après la mise en service, certains logements soient perdus de vue dans le contingent 5%, notamment dans les zones urbaines sensibles où les agents ne veulent pas aller.

Même si dans l'ensemble le dispositif paraît judicieusement agencé, certaines attributions peuvent court-circuiter la procédure décrite ci-dessus, ce qui ne permet pas de disposer d'une mesure fiable des contingents : il existe des logements qui restent estampillés 5% mais qui, au fil du temps, ne sont pas systématiquement réattribués à un agent public. La reconquête du parc passe par une meilleure maîtrise de ces données et de ces circuits.

Enfin, le service de la DDCS est un point focal des demandes recueillies par les différents services d'affectation des agents, mais sans être réellement la « tête de réseau » des correspondants logement desdits services.

2. ANALYSE QUANTITATIVE

Des tableaux de chiffres présentés à la mission, il ressort les données principales suivantes.

Le nombre de logements réservés au titre du 5 % s'élève à 3 945, avec un taux de rotation proche de 10 % (376 libérations annuelles) ; les demandes actives sont au nombre de 459 à la date de la mission, ce qui est relativement faible, liées essentiellement à des mutations ou souhaits d'amélioration qualitative (emplacement, taille, taux d'effort...)

Ces presque 4 000 du contingent 5% sont à rapporter aux 27 000 du contingent logement social, qui fait l'objet de fortes pressions y compris des prioritaires DALO. Les proportions réglementaires sont donc respectées (contrairement à ce que l'IGA avait constaté à Nice en 2008 avec une forte surreprésentation du contingent fonctionnaires).

Il est à noter que depuis 2008, sur 5 025 prioritaires DALO, un sur deux a été logé (2 456) et ce, pour les trois quarts, sur le contingent préfectoral des 30 % (1 840 en tout). L'impact sur le 5% agents publics en revanche est faible, les logements n'étant pas situés dans les mêmes quartiers (et n'étant pas offerts aux mêmes prix).

En ce qui concerne les évolutions sur les trois dernières années, on relève les points suivants : le nombre de logements libérés ou nouveaux entrants dans le contingent préfectoral 5% augmente (251 en 2008, 376 en 2010, soit une hausse de 50%), et ce pour l'ensemble des quatre arrondissements du département, une gestion plus fine des logements libérés expliquant aussi ce résultat.

Il en est de même pour le contingent logement social qui a crû plus fortement encore (de 1 121 en 2008 à 1 894 en 2010, soit une hausse de 69%). Les marges de manœuvre de la préfecture ont donc augmenté, mais sans résorber la file active des demandes de fonctionnaires (517 en 2008, 580 en 2010) qui reste dans des proportions raisonnables, tout au moins si on la rapporte à la situation bien plus tendue du logement social, où la demande active croît de 7 111 en 2008 à 9 176 en 2010, dont plus de 2 000 DALO.

Le poids relatif des réservations conventionnelles par ministère, par rapport à ces contingents légaux, n'est pas disponible : la mission a demandé qu'un bilan soit établi.

La répartition des bénéficiaires entre civils et militaires n'est pas précisée, elle n'a pas de sens si elle se limite au contingent de 5%, puisque la défense gère directement de nombreuses réservations (SP d'Istres, d'Aix-en-Provence notamment) tout en bénéficiant de certains logements du contingent préfectoral.

Parmi les demandeurs principaux figurent la police nationale (73) l'éducation nationale (67) puis les services pénitentiaires et l'ensemble préfecture et juridictions administratives. Les finances sont très peu demandeurs (5 pour les services fiscaux, rien pour les douanes) ; cette administration, comme la défense, développe son propre circuit de réservation conventionnelle.

Il n'y a pas de sujet de protestation (sauf cas ponctuels pour des raisons de recherche d'amélioration qualitative) ni de contestations syndicales.

3. ANALYSE QUALITATIVE

Le processus de décision semble équitable (recueil des demandes par les services, centralisation et passage en commission de la DDCS qui établit les listes de bénéficiaires possibles, commissions d'attribution des organismes bailleurs attribuant les logements réservés). Les interventions sont dissuadées, elles se dirigent plutôt vers les contingents des collectivités.

Lorsque les agents publics refusent un logement (trop petit, cher, ou mal placé), le basculement vers une réservation sociale est logique. On relève que les bailleurs sociaux ont tendance à « reprendre le logement », c'est-à-dire à l'attribuer directement après l'échec de la triple proposition : c'est logique aussi, pour ne pas augmenter le taux de vacance, mais la DDCS doit rester vigilante pour le suivi du logement en question. Par le passé, sans doute, ceci n'a pas été le cas, en particulier pour les logements des quartiers sensibles. Le préfet délégué a réagi pour conserver son contingent notamment sur les grands appartements (les plus disputés).

Le temps de traitement d'un dossier ordinaire n'est pas supérieur en principe à trois mois : sinon, c'est que les demandeurs ont trouvé une autre solution ; peu retirent leur demande en ce cas, ce qui gonfle artificiellement la file active.

La petite équipe de personnels chargés de l'instruction, dirigée par un attaché principal et sous l'autorité de la directrice de la DDCS, sous-préfète, maîtrise son sujet. Il reste à planifier la transition qui interviendra lorsque le responsable de la section (5 ans dans le poste) changera de fonctions, ce qui est souhaitable. La charte éthique qui a été rédigée va dans le bon sens et sera opposable à un nouvel arrivant. Le corps préfectoral n'a pas rédigé d'instructions internes ni défini de priorités sur le logement des fonctionnaires. Il en va différemment pour le DALO qui aura des incidences financières directes.

Trois points essentiels sont en définitive à retenir :

- Pas d'information générale sur le sujet ; d'où la préconisation de constituer un tableau de bord et d'activer un réseau de correspondants logement permettant de disposer d'une information complète sur l'effort de l'État en matière de logement de ses agents, incluant préfecture et sous-préfectures qui ont un rôle significatif.
- La pression des autres demandeurs sur le contingent de 5% pourrait s'accroître (hausse des prix du privé, des demandeurs DALO, permanence d'une pénurie de logement social notamment dans certains quartiers ou certaines petites communes qui ne jouent pas le jeu SRU...) ; d'où la préconisation de construire un véritable indicateur sur la réalisation (ou pas) du contingent 5% et d'outils plus fins sur le suivi des logements contingentés après la mise en service.
- Un élément essentiel, à Marseille comme ailleurs, est la localisation des appartements ; l'application des règles du contingent 5 % dans le sens d'une gestion trop qualitative risque d'aggraver les déséquilibres au lieu d'encourager la mixité sociale.

*

ANNEXE 4 : LA GESTION DU 5% EN MEURTHE-ET-MOSELLE

Le contexte général du logement est relativement peu tendu en Meurthe-et-Moselle, y compris sur l'agglomération de Nancy ; les prix sont peu élevés dans le parc privé, souvent en concurrence directe avec le logement social, avec des prestations supérieures (cuisines, parquets, cheminées etc.). Les fonctionnaires y ont souvent recours, sans s'adresser au service social de leurs administrations.

Des réalisations nouvelles sont réalisées très régulièrement à l'initiative de la Communauté urbaine du Grand Nancy (CUGN) et permettent de répondre aux besoins, y compris ceux résultant des opérations de rénovation urbaine. Dans le pays haut (Briey) frontalier, les revenus plus élevés (proximité du Luxembourg) tirent le marché vers le haut.

Enfin, dans ce département où l'on s'installe très souvent pour la durée de la vie administrative, on s'oriente vite vers l'achat du logement, ce qui contribue à une sous-utilisation du contingent de 5%.

1. ORGANISATION

Le contingent préfectoral de 5% est géré par la préfecture pour les arrondissements de Nancy, Toul et Lunéville, et par la sous-préfecture pour l'arrondissement de Briey.

La gestion effective est réalisée par un agent de catégorie C sous l'autorité du chef de section de l'action sociale (catégorie B). Ces sont les deux seuls fonctionnaires qui ont en charge ces dossiers, la hiérarchie (directeur, autorité préfectorale) n'intervient à aucun moment. Ce service ne gère pas le contingent de 25% confié depuis la REATE à la DDCS. Aucun lien n'existe entre ces deux services sur la problématique du logement social.

Le service de la préfecture collationne les offres auprès des bailleurs sociaux et les demandes des agents dans une gestion « au fil de l'eau », qui permet au responsable de disposer d'une liste de logements de l'ordre d'une vingtaine et de la diffuser auprès des demandeurs. Afin d'éviter des refus après la commission d'attribution, ou l'abandon de la demande, le service, en liaison avec le bailleur, organise une visite préalable du logement, avant passage en commission d'attribution, à laquelle l'État ne participe jamais.

Cette gestion en flux, qui semble donner satisfaction aux demandes les plus urgentes, ne permet guère de disposer d'une vision claire du contingent. Il en est d'ailleurs de même du contingent de 25%, dont la DDCS reconnaît avoir délégué la gestion aux bailleurs... Dans les faits, les bailleurs sociaux semblent assurer une cogestion, voire une gestion de fait du contingent 5%. La volonté d'une plus grande transparence avec les bailleurs sociaux conduit à la mise en place d'un tableau de bord par la DDCS, en application de l'orientation gouvernementale pour une « reconquête » du contingent.

Le préfet, ici comme ailleurs, ne dispose pas d'un panorama d'ensemble de l'effort de l'État en faveur du logement des agents publics ; le poids des réservations ministérielles est inconnu, même si l'on sait que les finances ou la défense par exemple gèrent un dispositif autonome. Enfin la SRIAS n'intervient que de façon marginale, par l'attribution de quelques hébergements de type Apart-hôtel dans des situations de grande urgence.

2. ANALYSE QUANTITATIVE

Au regard d'un département de 730 000 habitants comprenant un nombre important de fonctionnaires et la moitié des services régionaux implantés à Nancy (ainsi que 40 000 étudiants, souvent locataires), les demandes de logement d'agents publics paraissent faibles. Elles sont en diminution (196 en 2009, 146 en 2010 et 120 à la date de visite de la mission - octobre 2011). La file active des demandes est de l'ordre de 80, avec un mécanisme de mise à jour chaque début d'année. Il en est de même pour les attributions, en nombre très faible (53 en 2009, 41 en 2010 et 33 à la date d'octobre 2011) : soit en moyenne une attribution pour quatre demandes.

Les demandes proviennent essentiellement de l'Éducation nationale (70), de la police nationale, de l'administration pénitentiaire et de la défense – sans préjudice des réservations conventionnelles réalisées par les administrations, signalées par la préfecture mais qui selon les bailleurs sont très peu nombreuses. A noter que la FPH, qui n'est pas dans le périmètre du contingent 5% bien qu'elle représente environ 12 000 agents, bénéficie de quelques attributions (44) dans le cadre d'une très ancienne convention (plus de quarante ans) avec le CHU de Nancy, quasiment caduque.

L'offre de logements vacants dans le cadre du 5% est largement supérieure à la demande (respectivement 244, 244 et 196), la moitié de ces offres provenant du seul Batigère. Celui-ci attribue aux fonctionnaires environ une vingtaine de logements par an, soit moins de 20% de leur offre. Les tableaux consultés par la mission montrent que la présentation de trois demandes de fonctionnaires aux bailleurs pour passage en commissions d'attribution est l'exception (pour certains biens neufs et particulièrement bien situés), la présentation d'une demande, une hypothèse qui se présente dans un cas sur quatre ou cinq, l'absence de tout candidat, la règle.

La mission s'interroge sur ces faibles nombres de demandes et d'attributions, conjonction d'un marché du logement peu tendu et d'une gestion peu dynamique. Elle n'a cependant pas relevé de difficultés ou protestations particulières, si ce n'est pour des raisons qualitatives.

Enfin l'impact de la mise en place du DALO est négligeable, puisque en trois ans, 151 dossiers sont passés en commission de médiation, soit cinquante par an (rapporté à la population du département, ce chiffre tend à montrer qu'il n'y a pas de crise grave du logement en Meurthe-et-Moselle).

3. ANALYSE QUALITATIVE

Au vu des dossiers examinés par la mission, la majorité des demandes est fondée sur la recherche d'une amélioration qualitative : changement de quartier, augmentation du nombre de pièces, rapprochement du lieu de travail, réalisation d'un programme neuf attractif, voire simple détail comme la recherche d'un appartement avec balcon. Les demandes les plus urgentes trouvent rapidement satisfaction, notamment pour les T2 et T5, un peu plus difficilement pour les T3 et T4.

Les demandes sont recueillies par courriel, la préfecture ne reçoit pas les demandeurs et ne constitue pas les dossiers dont les numéros uniques d'identification sont attribués par les bailleurs. De nombreuses offres sont refusées car mal situées (ZUS) ou posant des problèmes de sécurité pour les fonctionnaires de police ou de l'administration pénitentiaire. La concurrence du secteur privé est importante, avec des offres souvent mieux situées avec des loyers voisins de ceux des constructions les plus récentes des bailleurs sociaux.

La procédure est rapide : après un mois, si l'offre n'est pas comblée, elle est rendue aux bailleurs sociaux qui ont besoin de cette rapidité car le taux de logements vacants est faible (particulièrement en pays haut : 0,7%).

En conclusion, si l'on ne peut parler de dysfonctionnement du système, puisqu'il répond aux demandes et en particulier aux plus urgentes ou sensibles, on est loin d'une utilisation optimale du contingent 5%. Pourtant, le principal bailleur social indique qu'il souhaiterait atteindre ce chiffre, eu égard aux personnes logées (solvables et au comportement sans difficultés).

La mission considère que l'organisation mériterait plus de clarté et d'engagement, par quatre moyens :

- présence de l'Etat aux commissions d'attribution (deux par mois pour le principal bailleur) ;
- connaissance du stock de logement ;
- lien entre les contingents 5% et 25%, par des concertations plus régulières entre les trois services concernés (service d'action sociale et la préfecture, DDCS et DDT qui recueille les données sur les programmes neufs) ;
- prise en compte d'éventuelles demandes des agents de la FPH.

*

ANNEXE 5 : LA GESTION DU 5% DANS LE MORBIHAN

Département moyen de 733 000 habitants, le Morbihan connaît une situation variable sur le marché du logement. Très tendu sur les zones urbaines de Vannes et Lorient ainsi que sur la zone du littoral et la ville d'Auray, il est beaucoup plus fluide sur le reste du territoire.

Le parc de logements sociaux se chiffre à 32 000 pour tout le département. La proportion dépasse les 20% sur Vannes et Lorient (25%) mais reste globalement de l'ordre de 10%, inférieure à la moyenne régionale (13%) et nationale (16,5%). Comme dans tous les départements bretons, la propriété individuelle est très majoritaire (deux tiers de la population) et reste l'objectif de beaucoup de fonctionnaires. En outre, le Morbihan fait partie d'une région où les agents publics désirent s'installer très durablement.

1. ORGANISATION

Jusqu'en 2010, le contingent de 5% n'était pas réellement géré, les bailleurs sociaux répondant au coup par coup aux sollicitations de la préfecture. En Bretagne, seul le département d'Ille-et-Vilaine disposait d'une organisation spécifique que le préfet de région décida d'étendre à l'ensemble des départements bretons, à la suite d'une étude de la SRIAS.

Dans le Morbihan, le pilotage de ce dispositif a été confié à la Direction des Territoires et de la Mer, la Direction de la Cohésion Sociale gérant pour sa part les 25%. Il n'existe donc pas de gestion globale du 30%. La sous-préfecture de Lorient n'intervient pas dans la procédure de gestion du contingent, malgré le poids relatif de cette agglomération dans le logement social.

À travers un site internet, « SILAE 56 », tout fonctionnaire de l'État ou militaire peut connaître les logements réservés et proposés à la location au sein du parc HLM du département.

Il peut dès lors déposer une demande selon la procédure suivante :

- dépôt de la demande auprès du correspondant de l'administration de rattachement, lequel vérifie la recevabilité au regard des critères d'éligibilité au logement social ;
- dépôt de candidature en vue de l'attribution d'un logement identifié dans la base de données sur une boîte mail fonctionnelle gérée par la DDTM ;
- transmission à la commission d'attribution du bailleur.

Si nécessaire, un ordre de priorité est établi par une commission regroupant les correspondants logement. Pour l'instant cette commission n'a pas eu à se réunir. En revanche, la DDTM assiste à toutes les commissions d'attribution.

Cette organisation est en cours de modification, faisant suite notamment aux dispositions du décret du 15 Février 2011. En effet, le système ne fonctionne correctement qu'avec les bailleurs ayant un parc du 5% parfaitement identifié. Dès lors, il convient de reconstituer le contingent au fur et à mesure des programmations et des attributions. Ainsi, dans le cadre de la « reconquête » du contingent de 30%, engagée en application des dispositions du décret précité, des conventions de réservation seront prochainement signées avec l'ensemble des bailleurs permettant d'individualiser les logements relevant du 5% et du 25% au sein du parc de chaque bailleur.

Ces conventions doivent notamment prévoir que les demandes déposées directement par les fonctionnaires auprès des bailleurs feront l'objet d'un signalement à la DDTM qui vérifiera et labellisera si nécessaire la demande (mention « État / Fonctionnaire »).

Cette nouvelle organisation, plus formalisée qu'auparavant, permettra d'établir un bilan régulier de l'utilisation du contingent et de nourrir un dialogue avec les bailleurs sur la base d'informations fiables et partagées.

2. ANALYSE QUANTITATIVE

Le suivi du stock de logements du 5% est assuré par la DDTM, bailleur par bailleur. Chaque logement est individualisé par adresse, type et administration d'affectation des fonctionnaires logés. Au 13 octobre 2011, on dénombrait ainsi environ 300 logements attribués au titre du 5%. Ce chiffre relativement faible (qui placerait le contingent aux environs d'un pourcentage global de 1%) devrait évoluer à la hausse après mise en place des nouvelles conventions qui permettront une reconstitution du stock, loin cependant du seuil de 5%.

Au titre de 2010, on recensait 34 demandes déposées, 21 demandes satisfaites, 5 toujours en cours à ce jour et 8 annulées ou non renouvelées. Pour cette même année 41 logements ont été rendus (non attribués à un agent de l'État faute de candidat).

Au titre de 2011, (situation au 10 octobre), on recensait 40 demandes déposées, 15 demandes satisfaites et 7 demandes annulées ou non renouvelées. Par ailleurs 42 logements ont déjà été rendus.

Ces chiffres relativement faibles témoignent de l'absence de difficultés particulières pour le logement des fonctionnaires dans le département. Le nombre de logements rendus est la conséquence d'une certaine inadaptation de l'offre à la demande, problème récurrent du dispositif au plan national. Chaque année, 150 logements sont susceptibles d'être réservés du fait de l'application du 5%, seule une minorité sera attribuée à des agents de l'État.

Ainsi, le contingent n'est jamais utilisé en totalité. Le principal bailleur, Bretagne Sud Habitat, l'estime à 2% environ. Néanmoins l'intégration au parc de 5% est systématiquement appliquée aux constructions neuves.

La grande majorité des attributions concerne les fonctionnaires de police et ceux dont la situation familiale a rapidement évolué (naissances, séparations...). Les militaires disposent pour leur part d'une convention spécifique avec Vannes Golfe Habitat qui concerne à ce jour 40 logements.

3. ANALYSE QUALITATIVE

L'organisation adoptée par le département du Morbihan est exemplaire du point de vue du recensement des offres et des demandes, réalisé avec transparence et efficacité. L'absence de lien avec la gestion des autres logements réservés (le 30% global) est la principale faiblesse : certains logements rendus pourraient bénéficier à des demandeurs prioritaires de logements sociaux, même si le dispositif DALO est ici limité.

Un des bailleurs rencontrés, dont certains logements sont vacants, souligne le fort taux de refus des agents de l'État (55 % de refus ou de non-réponse), ainsi que le faible partenariat avec la DDCS pour faire bénéficier les publics en difficulté de ces logements ; l'entrée en vigueur du DALO permet du moins d'identifier des bénéficiaires et de limiter les vacances de logements.

En outre, les chiffres sont faibles et pourraient refléter une connaissance insuffisante du dispositif. Il semble cependant que ce ne soit pas le cas, l'information étant largement assurée par chaque administration. En réalité, nombreux sont les agents qui cherchent eux-mêmes le logement correspondant à leur attente, principalement par internet, ou en démarchant directement les bailleurs.

Le parc privé peut également, dans certains cas, entrer en concurrence avec le parc public, les propriétaires baissant de manière significative les loyers qui dès lors sont inférieurs à ceux pratiqués dans les logements HLM les plus récents.

Les demandes qui sont marquées par de fortes contraintes, décohabitation urgente ou mutation rapide, trouvent toujours une réponse adaptée. Mais une grande part des demandes peuvent être qualifiées de confort (situation et taille du logement) et ne reçoivent pas de réponse, du moins rapidement.

Par ailleurs, certaines offres ne trouvent pas preneur, notamment dans les quartiers excentrés ou réputés difficiles, voire à trop grande distance du lieu de travail. Ce décalage entre l'offre et la demande pourra se réduire au fur et à mesure des nouvelles réalisations, plus particulièrement en centre ville du chef-lieu, mais le coût des loyers risque alors être un élément dissuasif pour une majorité d'agents. Il y aurait également des difficultés sur le secteur de Lorient où les bailleurs ne seraient pas très diligents, selon les agents de la DDTM.

Dans un proche avenir, dès lors que les conventions auront été signées avec l'ensemble des bailleurs, l'organisation mise en place dans le Morbihan trouvera sa vitesse de croisière et répondra largement aux demandes.

Il faut enfin souligner les difficultés de financement qui sont apparues concernant les dépenses de fonctionnement de l'outil informatique qui s'élèvent à environ 1 253 euros par an. En 2008, l'extension au Morbihan de l'outil informatique avait été financée par la SRIAS sur des crédits DGAFP à hauteur de 8000 euros. Il semble qu'en dépit de leur faible montant, les crédits de fonctionnement pour les années suivantes n'aient pas été programmés. Cette situation pourrait toutefois évoluer positivement en 2012.

*

ANNEXE 6 : LA GESTION DU 5% DANS LE RHONE

Le contexte général du logement dans le Rhône est celui d'une situation tendue au centre de l'agglomération lyonnaise (ou à Villeurbanne), alors qu'une fraction importante du contingent préfectoral est localisé dans les communes périphériques qui ne correspondent pas aux souhaits des agents.

Atout cependant du département, le niveau de production élevé de logements sociaux va se traduire par une hausse des livraisons dans les années à venir ; or, selon le préfet, il faut surtout être présent sur ces flux, et non sur les stocks de vieux logements mal situés. La principale difficulté est de savoir avec quels agents, sachant que le DALO est consommateur non pas des logements du contingent, mais des personnels qui seraient nécessaires à une « reconquête » du 5% par ailleurs défendue de façon trop cyclique.

1. ORGANISATION

Le contingent préfectoral 5 % « agents publics » est géré, pour tout le département, à la DDCS par le service inter administratif du logement (SIAL), au sein du pôle hébergement et habitat social. Cette organisation est ancienne, elle remonte à 1992 et une décision du préfet Paul Bernard de créer une entité inter administrative pour le logement. Le SIAL gère le contingent global de 30 % « logement social », étant entendu que deux secteurs différents gèrent au sein du SIAL de façon cloisonnée le 5% et le « 25% ». Le décret de février 2011 n'a eu aucun impact sur ladite organisation.

L'effectif correspondant au 5% est de 1,4 etp : un fonctionnaire de police mis à disposition à temps plein, et un agent autrefois DDASS pour 0,4 etp ; effectif en baisse par rapport à 2008 (2 etp). Le dispositif de gestion du 5% repose selon la mission sur un effectif excessivement faible : d'une part, pour sa capacité de traitement des dossiers, et d'autre part, du point de vue de la prévention des risques de fraude.

À l'échelon régional, la SRIAS (section régionale interministérielle d'action sociale) joue un rôle très réduit ; elle conventionne quelques logements pour des cas d'urgence dans des structures de type Apart-hôtel. Lorsque le ministère a souhaité développer le dispositif de logement aidé par des réservations conventionnelles interministérielles, aucun des huit préfets de la région Rhône-Alpes n'a fait remonter de nouvelles demandes.

En Rhône-Alpes comme ailleurs, le préfet ne dispose pas d'une vision complète du logement des agents publics de l'État – personne n'étant en mesure de présenter un « bilan social » sur la question du logement dans le département. Le corps préfectoral n'intervient guère dans le processus.

Le suivi des logements porte surtout sur les programmes neufs: la « reconquête » du parc supposerait d'autres effectifs, qui sont mieux employés au suivi du contingent « logement social » (8,5 etp qui gèrent le « 25% ») : l'absence de liens entre les deux secteurs est cependant problématique : à quoi bon les regrouper sous un SIAL si les dossiers ne sont pas partagés dans certaines hypothèses (rendus, refus après visite...)

Enfin, le service de la préfecture, malgré son caractère interministériel, a des contacts limités avec les correspondants logement desdits services.

2. ANALYSE QUANTITATIVE

Le nombre de logements réservés au titre du contingent de 5 % s'élevait à la fin de l'année 2010 à 4 739, à rapporter aux 141 000 logements sociaux du département. Le taux effectif s'établit donc à 3,3 %. Ces logements sont situés à 95% sur l'arrondissement de Lyon ; la sous-préfecture de Villefranche-sur-Saône n'intervient pas dans la gestion du dispositif.

En septembre 2011, les demandes actives sont au nombre de 631, dont les trois quarts ont moins d'un an d'ancienneté. La majorité des demandes (61%) émane de personnes seules ou de familles monoparentales, ce qui concentre le besoin sur de petits logements.

Au regard de ces demandes, le SIAL a reçu, en 2010, 500 propositions des bailleurs sociaux, dont 270 ont fait l'objet d'une signature de bail ; un tiers (183) a été remis à dispositions des bailleurs. Parfois il n'y a pas de candidat, le plus souvent le candidat est défaillant. Certains dossiers montrent les exigences des demandeurs qui vont parfois au-delà des critères d'emplacement ou de taille, et évoquent la configuration des lieux ou autre. La localisation reste le point crucial : les demandes se portent sur Lyon et Villeurbanne, où le taux de rotation est le plus faible.

Le Rhône bénéficie en outre de réservations interministérielles via 16 conventions avec 9 bailleurs, ce qui permet de disposer de 104 logements réservés supplémentaires, ainsi que d'un dispositif de logement temporaire sur deux résidences du 8ème arrondissement de Lyon, géré de façon associative, qui offre 125 chambres à des nouveaux arrivants ou à des personnes en situation de recherche urgente.

Le dispositif DALO, géré complètement à part, n'a pas eu d'impact sur le contingent préfectoral. Le poids relatif des réservations conventionnelles, par rapport à ces contingents légaux, n'est pas disponible : la mission a demandé qu'un bilan soit établi.

Parmi les demandeurs principaux du contingent de 5%, on relève l'éducation nationale (32%) puis l'intérieur (24%), la défense (14%) et la justice (12%). Comme souvent, les finances sont très peu demandeurs sur ce contingent.

3. ANALYSE QUALITATIVE

Le traitement des demandes par la préfecture repose sur un effectif réduit et les bailleurs sociaux puissants et organisés gèrent eux-mêmes une partie des opérations (numéro unique, dossiers...) ; l'OPAC du Rhône souhaiterait aller au-delà et disposer d'une entrée dans les fichiers d'agents publics permettant une démarche commerciale directe pour diminuer son taux de vacance. Un bailleur de taille plus réduite comme la société villeurbannaise d'urbanisme (SVU) gère son dispositif de façon aisée : il est vrai que l'implantation des logements et leur attractivité (malgré leur âge) en termes de propreté, commerces *etc.*, facilitent la recherche de candidats : de fait, le taux de rotation est faible, et les logements réservés trouvent preneur sans difficulté, à un prix enviable.

Le SIAL s'efforce d'être vigilant pour le suivi des logements réservés, mais connaît des difficultés pour trouver des candidats dans certains quartiers sensibles ou lointains. L'absence de lien avec le contingent social dit « du 25% » est ici pénalisant. Les conventions à conclure avec les bailleurs permettront un meilleur recensement des possibilités du contingent, mais devront s'accompagner d'une gestion plus fluide des différentes demandes pour accroître vraiment la performance du service.

Les critères de priorité appliqués par le SIAL sont les mutations et les dossiers signalés par les assistantes sociales ; le prix trop élevé du logement occupé, sa taille trop réduite, ou les évolutions familiales sont les motifs principaux des demandes. Il y a un vrai problème pour le logement des catégories C sur Lyon, Villeurbanne, Caluire et Bron qui concentrent l'essentiel des demandes, car les prix dans le parc privé ont fort progressé.

La FPH n'est pas dans le dispositif ; les Hospices civils de Lyon gèrent leurs propres immeubles dont ils sont propriétaires (ils sont même un des principaux propriétaires du département).

La gestion de l'urgence par la SRIAS ne pose pas de problème, mais lorsque la plateforme GRH du SGAR a été sollicitée pour être le relais d'un crédit de 1 M euros pour la réservation de logements sociaux (BOP 148 déconcentré de la fonction publique), aucune demande nouvelle n'a été formulée dans la région. Le taux de retour qui s'élève à 38 % incite à la prudence pour la réservations de nouveaux logements.

L'informatique disponible ne permet pas une information large et transparente du personnel directement exploitable et n'offre pas de portail internet consultable à distance, éventuellement avant une mutation.

*

ANNEXE 7 : LA GESTION DU 5% A PARIS

La situation du logement à Paris et dans la couronne parisienne est bien connue pour la tension importante qui frappe le parc privé comme le parc social ; malgré l'importance quantitative de celui-ci (180 000 logements sociaux sur le seul Paris), les agents publics mutés, ou qui souhaitent déménager pour des raisons privées, ne trouvent pas aisément un logement qui leur convienne. Du côté de l'offre, le paysage est dominé par deux bailleurs sociaux qui représentent les trois quarts des disponibilités, Paris Habitat (la moitié) et la Régie immobilière de la ville de Paris (un quart).

1. ORGANISATION

Le contingent préfectoral de 5 % réservé aux agents de l'État est géré à Paris par le service du logement, au sein de la direction régionale et interdépartementale de l'habitat et du logement (DRIHL).

Au sein du service du logement, une section gère le contingent de 5 % et une autre section, le contingent des logements sociaux. Les deux activités sont gérées de façon cloisonnée : la section logement des fonctionnaires gère le 5%, et la section logement social gère de facto un contingent de 25%. Compte tenu du nombre de dossiers (qui se chiffrent en milliers), il n'est guère utile de prévoir des procédures de traitement coordonné pour certains logements non retenus par les fonctionnaires, qui sont peu nombreux.

L'organisation à Paris est tout à fait spécifique : la DRIHL doit gérer, pour le préfet de Paris, non seulement les demandes émanant des agents des services déconcentrés mais aussi des administrations centrales. La position particulière de la DRHIL, aux attributions régionales et interdépartementales, la conduit à gérer une fraction des logements sociaux faisant partie des contingents préfectoraux de 5% de la petite couronne (pour la moitié) et de la grande couronne (le quart), ce qui permet d'élargir quantitativement l'offre destinée aux agents publics. Autre spécificité, le service du logement de la DRHIL bénéficie d'une offre non négligeable provenant du FARIF (Fonds pour l'Aménagement de la Région Île-de-France - 11% des propositions de logement) et de la SRIAS (15%).

Le contingent de 5% tout compris (Paris, petite et grande couronnes) offre cependant les trois quarts des logements (74%).

Le corps préfectoral n'intervient qu'exceptionnellement dans le processus de décision. Le déménagement de la préfecture de région vers l'immeuble du Ponant a cependant été l'occasion d'une prise de position du préfet de Paris sur un assouplissement des critères en faveur des agents dont le lieu de travail a été fortement déplacé vers l'ouest : l'allongement très significatif des temps de trajets, pour des fonctionnaires qui s'étaient déployés autour des implantations Morland et Daumesnil, justifiait un traitement particulier au regard de l'attribution de logements situés moins loin du Ponant. Selon la responsable du service, quelques dizaines d'agents ont pu ainsi être relogés.

Le service du logement suit la bonne attribution des contingents préfectoraux, en particulier du 5 %. Une sous-utilisation du contingent est cependant observée pour des logements provenant de la couronne parisienne. En particulier, les logements proposés sur le contingent de Seine-Saint-Denis, où les agents publics ne souhaitent guère résider, sont rendus pour les deux tiers.

Le préfet de Paris dispose d'une mesure fiable des contingents et peut vérifier l'évolution dans le temps, car les logements réservés sont estampillés de façon durable. Même non attribués, ils restent dans le stock du contingent et seront à nouveau proposés à un agent public.

Le service du logement a, dans chaque administration centrale et service déconcentré, un correspondant chargé du logement qui prépare les dossiers (pré-instruction).

2. ANALYSE QUANTITATIVE

Chaque année, 1 600 logements sont proposés à la préfecture pour des logements de fonctionnaires (1 585 en 2010) ; ce chiffre est stable. 300 environ seront rendus aux bailleurs sociaux (366 en 2010), proportion également assez stable.

Un mécanisme pertinent a été mis en place pour limiter les taux de perte : un logement refusé par le demandeur sélectionné est proposé à la brigade des sapeurs-pompiers de Paris avec laquelle un accord a été conclu. 120 logements ont ainsi trouvé preneur en 2010. Si le logement refusé est situé dans la petite couronne, il est reversé dans le contingent du préfet concerné pour tenter de l'attribuer avant qu'il soit rendu aux bailleurs sociaux.

La DRIHL a fourni une analyse détaillée de l'offre de logement qui, en stock, est pour 70% hors de Paris, alors que les demandes concernent prioritairement Paris. Fin 2010, le stock de 32 462 logements⁶ comportait 9 745 logements à Paris, dont 81%, soit 7 885 logements, provenant du contingent 5%. La majorité (22 717 logements) est située en Ile-de-France, deux fois plus en petite qu'en grande couronne.

Sur chaque logement, les demandes sont centralisées au service du logement de la DRIHL (quelle que soit la provenance : 5%, FARIF ou CIAS) ; selon l'emplacement du bien, il peut y avoir des dizaines de demandes. L'ordre de grandeur des demandes adressées au service est de la dizaine de milliers. Les demandes sur la couronne sont moins nombreuses et les chances d'aboutir plus élevées : c'est le discours que tient le service, relayé par les administrations d'emploi, pour rééquilibrer offre et demande.

La mission a relevé l'existence de demandes multiples adressées par un même agent, ce qui devrait normalement être enrayé en amont (quatre demandes d'un même personnel du SGG sur une pile d'une cinquantaine de dossiers en cours).

Le pourcentage réel des réservations préfectorales est à Paris très proche de 5% : en 2010, seulement 13 logements n'ont pas trouvé preneur. Le parc est donc très chargé, mais le taux de rotation, qui reste autour de 8%, permet d'avoir toutefois une offre conséquente : le

⁶ Parmi lesquels le financement par le CIAS permet à la DRIHL de proposer 4 842 logements.

nombre des agents qui souhaitent quitter Paris est, de ce point de vue, une aubaine (par rapport à la situation de nombreux logements en province, occupés pour une très longue période). En revanche, la proportion des agents qui peuvent espérer louer ou acheter dans le parc privé est plus faible ; la pression sur le contingent de 5% est donc forcément durable.

Logiquement, le nombre de logements rendus hors Paris est plus élevé : en 2010, 233 en petite couronne et 120 en grande couronne.

Ici comme en province, il est difficile d'évaluer le poids relatif du 5% et des réservations ministérielles. On sait que la défense, les finances, la police à travers la PP, gèrent des volumes importants de logements mais le préfet ne dispose pas d'un panorama complet de l'effort de l'État pour le logement des agents à Paris. La FPH est également hors dispositif des 5%, l'AP-HP ayant son propre mécanisme de logement.

Le préfet est le garant de l'équité dans les demandes de traitement provenant des divers services, cette équité étant assurée par un système fondé sur une grille d'analyse des dossiers et un barème de points (voir ci-après le traitement des dossiers).

La loi DALO n'a pas eu d'impact sur le traitement des dossiers du contingent 5%, qui est utilisé pratiquement au maximum. Le décret de février 2011 est de même passé relativement inaperçu. En revanche, l'impact du DALO est fort sur le contingent 25% logement social, utilisé de façon très majoritaire désormais au bénéfice des prioritaires DALO, à hauteur de 80%. La file active DALO représente cependant 16 000 demandeurs reconnus prioritaires.

3. ANALYSE QUALITATIVE

Toute demande de logement doit passer par le bureau compétent des services ou administrations d'emploi : il n'y a pas de gestion directe par le service, ni d'attribution directe par les bailleurs sociaux sur le contingent.

La pré-instruction par les services d'emploi est guidée par une grille d'analyse donnant lieu à attribution de points en fonction de la situation du demandeur (ressources, déjà logé ou non, situation familiale, mutation...). Il en résulte un certain nombre de points qui va déterminer le classement du demandeur pour un logement précis sur lequel il doit se positionner.

Le travail du service du logement consiste à vérifier que l'attribution des points selon la grille est correcte, confirmant ainsi le classement résultant de l'application du barème. Les dossiers examinés par la mission font apparaître, dans 90% des cas, une correcte application des règles. Ceci est aussi la résultante d'un travail de pédagogie auprès des services d'emploi sur l'analyse des situations particulières.

L'équité du système est ainsi assurée. Il faut veiller cependant à ce qu'elle ne soit pas remise en cause par la pratique des demandes multiples qui permet à un demandeur d'espérer

aboutir avec un nombre de points relativement plus faible⁷, ce qui n'est pas conforme à l'esprit du système.

Il n'y a pas de commission consultative mais une validation des dossiers par le chef de section ; le dossier retenu (celui qui a le plus de points) est transmis aux organismes bailleurs. Jusqu'ici le service ne transmettait qu'un dossier (allant au bout de la logique de la grille à points) mais les textes d'application DALO (décret 2007-1677 du 28 novembre 2007), spécifiant que la préfecture doit transmettre au moins trois demandes pour un logement, applicables à toutes les demandes y compris d'agents publics, devrait conduire à modifier cette pratique.

Le temps de traitement d'un dossier est relativement plus long qu'en province, les bailleurs sociaux laissent deux mois ou même un peu plus pour présenter un candidat, ce qui se justifie par la pré-instruction des dossiers et par les volumes traités.

Cette mission mobilise à la DRIHL un chef de section (catégorie B) et trois agents (1 B et 2 C), un poste étant actuellement vacant, en cours de recrutement : en régime de croisière, 5 agents travaillent à la gestion du 5%. L'attachée principale, chef du service du logement social, estime consacrer 10% de son temps à la supervision de cette mission. Les trois agents qui traitent les dossiers sont compétents et ont répondu avec aisance aux questions de la mission, toutefois leur ancienneté dans cette fonction est très élevée (12 ans, 13 ans et même 15 ans). On sait que cette situation n'est pas idéale dans les services où la nature des fonctions entraîne des risques de fraude – même si, en l'espèce, le fonctionnement n'inspire pas d'inquiétude à la hiérarchie.

L'encadrement, en particulier le chef de service et le DRIHL adjoint semblent impliqués dans le suivi de ce contingent dont ils connaissent bien les rouages. « L'industrialisation » du processus, selon les termes du préfet, secrétaire général, a été bien accompagnée et relayée auprès des correspondants. En outre, la grille a été récemment revue pour mieux tenir compte des situations personnelles et en particulier de la forte hausse du nombre des familles monoparentales.

Les problèmes qui demeurent sont ceux de l'inadéquation des types de logements réservés et proposés aux agents notamment quant à la taille des logements, toujours problématique à Paris, et à leur situation quelque peu déséquilibrée : des programmes récents dans des quartiers recherchés coexistent dans le contingent avec des immeubles bien moins prestigieux des arrondissements du nord-est parisien et avec des logements défraîchis en petite couronne. Ceci résulte mécaniquement de l'application du 5% à chaque programme.

L'information du personnel est assurée par une diffusion informatique des disponibilités à travers une application quelque peu en bout de course (GIL, gestion informatique du logement), qui devrait prochainement être remplacée par une application AGIL préparée par la DSIC. Un basculement de fichiers permet aux offres d'être présentées sur le site de la DGAFP que peut consulter, par exemple, tout fonctionnaire avant d'être muté sur Paris.

⁷ Par exemple, sur un premier logement, le bénéficiaire a 20 points, sont rejetées les demandes d'un candidat à 19 points et d'un autre à 17 points ; si ce dernier peut être candidat sur un ou plusieurs autres logements, il s'en trouvera finalement un adjudgé à 17 points, dont il bénéficiera, alors que la demande du candidat à 19 points qui s'est positionné sur un seul logement n'est pas satisfaite.

En conclusion, parmi les points les plus remarquables de la situation tout à fait spécifique de Paris :

- L'organisation mise en place séduit par sa performance, sa transparence et son équité ; si elle ne peut être transposée en d'autres préfectures telle quelle, le fonctionnement en réseau montre son efficacité partout.
- Les mesures de compensation du déséquilibre offre/demande sont bien conçues et permettent la gestion la plus fine possible d'une situation dans laquelle l'attrait de Paris ne peut que créer une insatisfaction structurelle.
- Certains points doivent encore être améliorés : rotation au sein du service, action contre les demandes multiples qui peuvent déséquilibrer le dispositif, et proposition de trois candidats, et non un seul, aux bailleurs sociaux, pour appliquer la réglementation qui veut que ceux-ci restent maître de l'attribution – quitte à classer les demandeurs, voire à « flécher » nettement le dossier lorsque nécessaire.

*

ANNEXE 8 : LA GESTION DU 5% EN HAUTE-VIENNE

La situation générale du logement en Limousin n'est pas particulièrement difficile, y compris sur l'agglomération de Limoges : les demandes de logement sont satisfaites soit par le privé, aux prix parmi les plus bas en France, soit par une offre de logements sociaux en quantité suffisante - voire même excédentaire dans certains segments de qualité supérieure, dont le coût trop élevé contraint parfois les bailleurs à garder des logements vides, dans la mesure où ils refusent d'en abaisser les prix (effet « vitrine » de certains immeubles du principal office en centre ville).

1. ORGANISATION

La gestion du contingent préfectoral de 5% relève, au sein de la DDCSPP, du service insertion par le logement (pôle cohésion sociale), qui gère aussi le contingent de 30 % logement social.

L'échelon régional joue un rôle modeste à travers la SRIAS qui œuvre dans le domaine du logement relais (solution d'accueil temporaire en résidence universitaire pour des stagiaires, nouveaux arrivants, personnes en difficulté pour des raisons personnelles...). Ceci couvre 10 à 15 cas par an et se situe hors contingent 5%.

Le corps préfectoral n'intervient que très exceptionnellement, par exemple pour réquisitionner un logement de façon à passer outre un refus de la commission d'attribution d'un bailleur.

Il n'y a pas de suivi des contingents préfectoraux, en particulier celui du 5 %, dont on est en réalité fort loin, ni de suivi des logements après la mise en service. Une seule personne est en charge du service insertion par le logement dont elle gère en principe tous les aspects (contingent 30% suivi plus attentivement, toutes demandes de logements y compris DALO, suivi des expulsés, sortie d'hébergement d'urgence etc.). Dans les faits, elle ne centralise pas les dossiers de demandes de logement qui sont instruits directement par les bailleurs, elle n'attribue pas le numéro unique d'enregistrement.

La DDCSPP ne semble pas en mesure de maîtriser l'attribution des logements de fonctionnaires qui passent fréquemment par un autre canal : administrations ayant leur propre dispositif ; dossiers transmis par le service d'affectation à un bailleur ; dossiers déposés par le fonctionnaire lui-même directement auprès d'un bailleur ; solution trouvée dans le secteur privé, la famille etc., s'agissant d'agents qui viennent s'installer définitivement – il existerait une « insularité limousine ». Il n'y a pas de véritable réseau de correspondants logement ; la titulaire actuelle du poste travaille essentiellement avec le CHU de Limoges et l'ensemble préfecture/police nationale, deux cas dans lesquels les demandes sont recueillies par une collègue assistante sociale comme elle. De ce fait, peu d'administrations sont représentées à hauteur significative au sein des bénéficiaires du 5%.

Le « guichet unique » semble de pure façade ; le numéro unique d'enregistrement, qui conditionne la recevabilité des dossiers, est attribué par les bailleurs (à leur initiative et selon leur propre rythme, certains étant particulièrement lents et « simplifiant » ainsi la gestion des

contingents...). Une fois le numéro attribué, les demandeurs doivent dupliquer leur dossier pour augmenter leurs chances d'aboutir auprès de l'un des 9 opérateurs du département.

2. ANALYSE QUANTITATIVE

La conséquence de cette maîtrise très relative des dossiers de fonctionnaires est le nombre très faible de dossiers pilotés par la DDCSPP. Le taux réel des logements occupés par des fonctionnaires est de l'ordre de 1% ; et il ne risque pas de s'accroître au rythme où vont actuellement les choses : en 2010, 81 demandes ont été enregistrées et il n'y a eu que 29 attributions parmi les logements du contingent.

Rapporté au parc de logements sociaux (18 175 en 2010), ceci représente 0,16 % de logements attribués dans l'année à des fonctionnaires : à ce rythme, il faudrait trente ans pour atteindre le taux de 5%, à la condition qu'il n'y ait aucune sortie de fonctionnaires.

Certes, l'indicateur n'est pas à Limoges crucial pour les conditions de vie des agents publics, car les modes de logement sont nombreux et relativement peu onéreux. Cependant, la faiblesse du nombre réel de dossiers traités (une trentaine d'agents hospitaliers et autant de policiers, plus quelque cas à la suite de problèmes personnels comme les séparations familiales) montre les limites de l'organisation actuelle.

Le contingent logement social est comparativement mieux suivi ; il représente 4 944 logements. Cependant là aussi, faute d'une capacité de traitement et de suivi administratif, nombre de logements proposés par les bailleurs sociaux leur sont rendus, pour la raison que l'offre (1 828 logements proposés au titre du contingent en 2010) est largement supérieure aux demandes (924 demandes à la DDCSPP).

Le poids relatif des réservations légales et conventionnelles n'est pas connu, certaines administrations (finances à travers leur délégation départementale de l'action sociale, justice, défense même s'il n'y a plus beaucoup de militaires etc.) gérant directement les affectations de logement, sans qu'une mesure par le préfet soit disponible. Enfin, le DALO est sans impact sur le système de contingent qui est, de fait, « ouvert » à des attributions prioritaires.

3. ANALYSE QUALITATIVE

Le processus de décision montre bien la force relative des organismes bailleurs par rapport aux services du préfet. Il n'y a pas de commission consultative ; la DDCSPP ne participe pas aux commissions d'attribution des bailleurs (manque de temps invoqué). Les bailleurs gèrent certes un contingent, mais semblent garder la main sur la procédure : outre le numéro d'enregistrement qu'ils attribuent, ils reçoivent les dossiers, sont juges de leur caractère complet et prennent la décision finale.

Lorsqu'ils proposent des logements vacants, la DDCSPP cherche une solution parmi les demandes en cours. Souvent les logements proposés sont trop chers et la personne responsable sait, dès le départ, qu'il n'y a aura pas de candidats solvables. Son expérience d'assistante sociale lui sert à mettre en garde certains agents contre les charges trop élevées, le coût du chauffage individuel ou des logements trop grands.

De catégorie B, chargée de l'instruction de dossiers très divers, elle semble gérer l'activité du pôle de façon autonome, sans que des priorités aient été définies par instructions internes ou conseils de la hiérarchie. De ce fait, elle bâtit ses propres critères, parfois pertinents (attention portée aux ressources) parfois non : tel, par exemple, le critère de l'agent public déjà bénéficiaire d'un logement du contingent qui ne saurait être à nouveau demandeur d'un autre logement de cette catégorie, sauf exception (femmes menacées par exemple).

Cette façon de procéder qui n'a pas de base juridique contribue à réduire une file active déjà clairsemée. Sont considérés comme non recevables les dossiers d'un bénéficiaire souhaitant déménager vers un logement en rez-de-chaussée pour faciliter les visites d'un parent invalide, ou celui d'une infirmière travaillant de nuit souhaitant migrer vers un quartier plus calme. Ce sont pourtant des requêtes légitimes.

L'attribution se fait parfois de façon aléatoire, par exemple pour les fonctionnaires aux ressources modestes qui entrent en concurrence avec des familles plus nombreuses disposant du RSA, de l'APL, d'allocations familiales etc. L'esprit du texte du CCH n'est pas de confier au préfet l'arbitrage entre ces deux types de situation, mais de réserver un quota de logements pour les agents publics – or on est loin des 5% à la préfecture de la Haute-Vienne. Cette mise en concurrence ne devrait pas donc pas se produire, elle n'est que la résultante d'une gestion minimaliste du parc réservé. Parmi les agents ayant introduit une demande, un tiers en définitive renonce du fait d'une offre inadaptée et se reporte sur le parc privé ou accepte directement une autre offre des bailleurs sociaux, ce qui est paradoxal.

L'informatisation est des plus modestes, le logiciel CERBERE ne permettant pas à la DDCSPP une réelle gestion des dossiers qui est plutôt le fait des bailleurs. Les demandes sont tenues dans des dossiers papiers, classés par taille de logement, et juxtaposant les fonctionnaires et les autres demandes : illustration d'une fongibilité totale des contingents.

En conclusion, trois points principaux :

- Le dispositif du contingent 5% en Haute-Vienne se résume à peu de chose, quelques dizaines de dossiers annuels, et se trouve pratiquement fondu dans le contingent 30%. Mais cette situation n'est pas dramatique compte tenu d'un contexte favorable au logement en Limousin.
- Deux facteurs pourraient toutefois contraindre à plus de rigueur dans les attributions futures : les politiques de construction de logements sociaux trop chers pour les fonctionnaires aux plus faibles traitements, et les risques d'une hausse des prix en cas de réalisation de la jonction TGV Poitiers-Limoges.
- La DDCSPP doit donc reprendre la main en vue d'un système de guichet unique, d'enregistrement et de maîtrise des contingents. Cela passe par des accords avec les bailleurs sociaux moins conciliants que les pratiques actuelles (ou qu'un projet actuel de convention qui adopte le principe d'un contingent à 25% et passe sous silence le contingent agents publics) ; par une aide administrative à fournir à la personne qui gère les deux contingents (et les autres difficultés du logement) de façon trop isolée ; enfin par la remise en cause des critères restrictifs opposés aux agents déjà bénéficiaires d'un logement réservé.

*

ANNEXE 9 : LE SUIVI DU CONTINGENT PREFECTORAL EN HAUTE-GARONNE

La mission, en plus des départements dont la visite lui était demandée par la lettre de mission et de la préfecture de police, s'est intéressée au cas de la Haute-Garonne en raison de l'expérimentation particulièrement intéressante conduite sur la gestion du 5%, en particulier pour ce qui concerne la connaissance en temps réel du parc de logements réservés et la prise en compte des mouvements : l'opération de recensement doit permettre de connaître à la fois le stock et le flux.

En Novembre 2009, la préfecture de la Haute-Garonne, à l'initiative du sous-préfet chargé de la cohésion sociale, M. Yann Ludmann, a mis en place un nouvel outil de mobilisation du contingent préfectoral. Soutenu par le Ministère chargé du logement, cet outil a été définitivement installé en avril 2010. Les premiers résultats, particulièrement positifs, notamment pour les prioritaires DALO, ont conduit le Ministère à envisager son extension aux départements les plus sensibles. D'ores et déjà, la Gironde l'a adopté en octobre 2011, l'Hérault fera de même en début 2012 et des contacts sont en cours avec d'autres départements.

L'idée générale est de retrouver une transparence totale dans la gestion du contingent réservataire de 30% par une dématérialisation des échanges entre l'État et chaque bailleur au moyen d'un extranet accessible aux bailleurs via internet. Ainsi les organismes de logement social rendent compte, en temps réel et de manière détaillée, des attributions faites au titre du contingent de 30%. Ce système permet la distinction entre les attributions au titre du contingent fonctionnaire et celles destinées aux prioritaires. Chaque bailleur n'a accès qu'aux informations le concernant directement.

Le dispositif présente les mêmes avantages pour le contingent du 5% : à la connaissance du parc réservé à un instant donné s'ajoute la prise en compte des mouvements (nouvelles opérations, attributions, départs etc), approchant d'une connaissance en temps réel qui serait précieuse pour le gestionnaire des demandes de logement d'agents publics.

Cet outil, qui n'entraîne aucune dépense nouvelle pour l'État, répond en fait aux dispositions du décret du 15 Février 2011 qui prévoient que les conventions de réservation définissent les modalités des échanges d'information nécessaires à leur mise en œuvre. Il offre l'avantage d'assurer un suivi précis des deux contingents et de pouvoir ainsi s'assurer de la réalité des taux d'engagement de chacun des bailleurs au fur et à mesure des attributions.

La mission considère que cet outil présente un intérêt réel et il lui semble qu'il serait opportun qu'une présentation puisse en être faite tant aux responsables concernés de la DGAFP qu'aux membres de la commission logement du CIAS.

ANNEXE 10 : LA GESTION DES RESERVATIONS MINISTERIELLES PAR LA PREFECTURE DE POLICE

Les grands traits de l'organisation actuelle des réservations effectuées par la préfecture de police datent de 2006. À cette époque, il a tout d'abord été décidé d'accroître l'action publique en faveur du logement des policiers (à la suite du développement de nombreux cas de situations précaires), et il a été décidé qu'au 1^{er} janvier 2006, la préfecture de police (ci-après PP) gèrerait les réservations de logement pour l'ensemble des effectifs affectés en Île-de-France.

Les réservations concernent essentiellement les gardiens de la paix arrivant en région parisienne. Pour les ADS, qui n'ont pas les mêmes ressources, la solution est plutôt recherchée dans les résidences d'accueil.

La sous-direction de l'action sociale de la PP, qui gère le dispositif avec l'appui de la Fondation Louis Lépine, constate un ralentissement des demandes qui avait atteint un niveau très élevé avant 2008 (jusqu'à 1000 demandes annuelles) ; à présent le rythme de croisière est plutôt de l'ordre de 500 demandes annuelles. Ceci correspond à une baisse des sorties d'école et à un ralentissement du *turn over* : globalement, il y a donc moins de mutations.

La durée des réservations a été raccourcie : elle atteignait 30 à 35 ans mais à présent, elles sont conclues pour 20 ans. Les prix évoluent entre 40 000 euros en grande couronne et 60 000 à Paris intra muros.

Cette action consomme 90% des crédits de réservation ministérielle du ministère de l'intérieur. Après la mutualisation de 2006, les crédits ont atteint un sommet de 17 millions en 2009 ; ils ont beaucoup diminué depuis (entre 12 et 13 millions) et leur niveau de croisière devrait se situer autour de 10 millions d'euros⁸.

Ceci permet de financer un stock de 11 520 logements sociaux auxquels s'ajoutent 1401 baux privés (les bailleurs consentent en ce cas une réduction de loyer de l'ordre de 15%), et 740 places en résidence d'accueil. La Fondation Lépine gère directement 7 résidences d'accueil. Au total, ce sont 13 665 logements qui, à la fin 2011, font l'objet d'une réservation ministérielle.

Selon les statistiques de la SDAS-PP, ceci permet de répondre à la demande dans un délai raisonnable de l'ordre de six mois, avec une vigilance particulière pour les cas difficiles suivis par le bureau d'accompagnement social. Le service doit être vigilant dans l'exercice du droit de suite et dans la transmission de logements auxquels les occupants n'ont plus droit (« clause de précarité » concernant 728 logements au 1^{er} octobre 2011).

⁸ Dans le détail : une dotation de 9,646 M€ d'autorisation d'engagement (AE) a été effectivement utilisée en 2011 et a permis de réserver 234 logements, contre 13,090 M€ d'AE et 241 logements réservés en 2010 et 17,715 M€ et 420 logements réservés en 2009.

La mission considère que le dispositif permet d'atteindre les objectifs ambitieux et nécessaires de la PP en matière de logement des personnels, qui sont d'accueillir les primo-arrivants, de fidéliser les agents pour stabiliser les services et d'aider les agents confrontés à une situation sociale particulière. Ceci nécessite un effectif total de 26 agents⁹ (2 agents de catégorie A, 6 de catégorie B et 18 de catégorie C), à rapporter aux 38 000 personnels qui relèvent de cette activité. Le bureau du logement accueille les demandeurs et gère leur dossier (ce qui mobilise une section de 15 personnes).

L'effectif total de 26 ne peut pas être rapporté « brut » aux effectifs consacrés à la gestion du 5% dans les différents départements, notamment parce que l'accueil des demandeurs est en général réalisé par les services d'affectation et qu'il n'y a pas de suivi budgétaire (le 5% étant gratuit).

Le 5% correspondrait à une partie de la section accueil des demandeurs (car les services en charge du 5% gèrent les dossiers avant envoi aux bailleurs) et à la section « gestion du parc ». Globalement, l'ordre de grandeur des effectifs des cellules de gestion du 5% sont moins importants que ceux de la PP, variant de 5 ETP à Paris (gestion du 5% pour l'administration centrale et déconcentrée), 4 à Marseille et un étiage de 1,4 à Lyon.

*

⁹ Au moment de la mission (novembre 2011), le bureau du logement se composait de 3 sections, outre l'encadrement assuré par le chef de bureau et son adjoint (2 catégories A) et le secrétariat (1 C) :

- 1 section « **accueil des demandeurs** » composée :
 - 1 chef de section et 1 adjoint (2 B)
 - 11 agents (C) pour l'accueil et la gestion des dossiers
 - 2 agents (C) gestionnaires de dossiers sensibles
- 1 section « **gestion du parc** » composée d'un chef de section, son adjoint (2 B) et de 2 agents (C) ;
- 1 section « **réservation de logements et suivi budgétaire** » composée d'un : d'un chef de section, son adjoint (2 B) et de 2 agents (C).

ANNEXE 11 : GLOSSAIRE

AGIL	Application de Gestion Informatisée du Logement
AP-HP	Assistance Publique – Hôpitaux de Paris
CCH	Code de la Construction et de l’Habitation
CDI	Contrat à Durée Indéterminée
CGEfi	Contrôle Général Economique et Financier
CHU	Centre Hospitalier Universitaire
CIAS	Comité Interministérielle d’Aide Sociale
DALO	Droit Au Logement Opposable
DAPN	Direction de l’Administration de la Police Nationale
DDCS(PP)	Direction Départementale de la Cohésion Sociale (et de la Protection des Populations)
DDT(M)	Direction Départementale des Territoires (et de la Mer)
DGAFP	Direction Générale de l’Administration et de la Fonction Publique
DGPN	Direction Générale de la Police Nationale
DRIHL	Direction Régionale et Interdépartementale de l’Hébergement et du Logement
DSIC	Direction des Systèmes d’Information et de Communication
FARIF	Fonds pour l’Aménagement de la Région Ile-de-France
FPH	Fonction Publique Hospitalière
IGAS	Inspection Générale des Affaires Sociales
MIILoS	Mission Interministérielle d’Inspection du Logement Social
OPAC	Office Public d’Aménagement et de Construction
PDALPD	Plan Départemental d’Action pour le Logement des Personnes Défavorisées
PLF	Projet de Loi de Finances
PP	Préfecture de Police
RéATE	Réforme de l’Administration Territoriale de l’Etat
SGAR	Secrétariat Général aux Affaires Régionales
SIAL	Service Inter-Administratif du Logement
SILAE	Site Interministériel des Logements des Agents de l’Etat
SRIAS	Service Régional Interministériel d’Action Sociale