



PREFECTURE DE LA LOIRE

Ministère du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité
Ministère de la Santé, de la Jeunesse et des Sports
Ministère du Logement et de la Ville

DIRECTION DEPARTEMENTALE
DES AFFAIRES SANITAIRES ET SOCIALES
DE LA LOIRE

St Etienne, le 29 janvier 2008

ANALYSE DU FICHER DEPARTEMENTAL

Année 2007

Dans le cadre de leurs missions et de leur implication dans le fonctionnement du Plan départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées et dans la perspective du PDALD à venir, les services de l'Etat se sont mobilisés de manière à produire annuellement un état des lieux de la demande de logement pour le public « prioritaire ». Depuis 2004, une analyse complète du fichier départemental a permis de dégager les points suivants :

- Des besoins qui ont progressé entre 2003 et 2006 : + 25 % de nouvelles demandes entre 2003 et 2004 ; + 11,7% entre 2004 et 2005,+ 8 % entre 2005 et 2006, mais qui ont diminué en 2007 de 15 %, sans doute grâce au resserrement des critères du fichier fin 2006,
- une population précaire avec 63,5 % de demandeurs en absence de logement dont 23,2% hébergés en structure,
- après un effort constant du nombre de relogements par les bailleurs sociaux, on constate pour la 1ere fois une baisse du nombre de relogements en 2007: moins 18 %;
- une offre de logements réservés au préfet qui diminue,
- et une file active qui continue d'augmenter....

Parallèlement à cette démarche, M. le Préfet de la Loire et les bailleurs sociaux ont signé le 13 juillet 2005, une convention de mobilisation du contingent préfectoral qui fixe des objectifs annuels de relogement sur le contingent préfectoral et des priorités de relogement.

- les ménages relogés dans le cadre des Commissions Logement Territorialisées (CLT),
- les ménages demandeurs d'asile hébergés dans le cadre d'opérations spécifiques,
- les ménages à reloger dans le cadre des opérations de renouvellement urbain, sous réserve que leur nombre ne mette pas en péril l'équilibre général de la mission principale du fichier à savoir le relogement des publics relevant du contingent préfectoral
- les ménages logés pouvant émarger au PDALD, dont la validation est effective. Il s'agit des ménages répondant aux critères du fichier relogés directement par les bailleurs sociaux sans avoir fait l'objet d'une inscription au fichier et d'un passage en CLT.

L'évaluation de la mise en œuvre concrète de cette convention faite en fin d'année a permis de constater que le nombre de ménages repérés comme « profils PDALD » par les bailleurs et validé par la DDASS , bien qu'en diminution reste élevé et que le nombre de relogements dans le cadre des opérations de renouvellement urbain reste important. Cette convention prend fin en juillet 2008, il conviendra de définir les modalités de son renouvellement avec les bailleurs sociaux.

Au vu des résultats et afin de permettre l'utilisation du contingent préfectoral au public le plus défavorisé, les critères du fichier ont été revus en 2006 et ont conduit à limiter le nombre de nouvelles demandes au fichier.

I L'ACTIVITE DU FICHER DEPARTEMENTAL :

Le fichier départemental constitue un outil important de la politique active de relogement souhaitée dans le département. Il permet aussi d'observer la réalité locale et a notamment permis d'apporter un "éclairage" sur les besoins des ménages dans la cadre de l'évaluation du PDALD 2002-2006 et l'élaboration du nouveau PDALD pour 2008-2013. de relogement, mais également d'observation de la réalité locale, nécessitant une vision globale de la demande de logement des publics défavorisés. Dans cet objectif, les établissements CHRS et CADA/AUDA, ainsi que les associations gestionnaires d'hébergement d'urgence et temporaire ont systématisé les demandes de logement pour les usagers sortants.

Par ailleurs, suite aux modifications intervenues dans le versement de l'Aide à la Médiation Locative, l'inscription au fichier est systématiquement faite pour les ménages sollicitant un logement à l' Association Service Logement.

1 . Activité générale du fichier :

5 CLT STATISTIQUES Année 2007						
CLT	Nombre de demandes reçues	Dossiers retournés				Nombre de demandes présentées en CLT
		Complément d'informations	Irrecevables			
			Mutations	Dépassement plafond ressources	Autres	
SAINT ETIENNE *	709	60	11	22	35	581
ONDAINE **	65	5	1	3	6	50
GIER-PILAT	217	18	3	9	10	177
MONTBRISON	206	20	1	17	9	159
ROANNE	309	26	3	10	18	252
TOTAL	1506	129	19	61	78	1219
				158		
				287		

	Nb demandes reçues 2006	Nb demandes reçues 2007	% évolution	Nb demandes retournées 2006	Nb demandes retournées 2007	% évolution	Nb demandes présentées en CLT 2006	Nb demandes présentées en CLT 2007	% évolution
CLT de									
St Etienne	774	709	-8%	160	128	-20%	614	581	-5%
Ondaine	142	65	-54%	25	15	-40%	117	50	-57%
GIER	207	217	5%	38	40	5%	169	177	5%
Montbrison	266	206	-23%	46	47	2%	220	159	-28%
Roanne	337	309	-8%	69	57	-17%	268	252	-6%
TOTAL	1726	1506	-13%	338	287	-15%	1388	1219	-12%

❖ 19% des demandes retournées aux services instructeurs

Malgré la modification des critères du fichier, le nombre de demandes retournées auprès des services instructeurs n'a pas été plus importante que les années précédentes (toujours autour de 20 %)

287 demandes ont fait l'objet d'un retour accompagné d'un courrier précisant les motifs et/ ou compléments d'informations parmi lesquels :

- 45% pour un complément d'informations (56 % en 2006)
- 6,6% relevaient d'une mutation (9,2% en 2006)
- 21% % concernaient un dépassement du plafond de ressources (15,4% en 2006)
- 27% étaient irrecevables pour divers motifs (19,% en 2006 et 9,5% en 2005)

On constate que la révision des critères du fichier a entraîné une augmentation du nombre de retours pour des motifs qui ne sont plus recevables (essentiellement pour le motif cessation de bail et éloignement géographique) et une augmentation des retours liés au critère ressources. En effet, la prise en compte des ressources réelles du ménage permet d'être au plus près de la situation réelle des ménages en évitant le décalage existant auparavant (prise en compte des ressources N-2).

❖ **une diminution de 12% de nouvelles demandes présentées en CLT pour la période de référence**

Après plusieurs années d'augmentation constante de nouvelles demandes, l'année 2007 voit une diminution de celles ci. La révision des critères du fichier en 2006, avec une mise en œuvre effective au 1^{er} septembre 2006, a eu pour conséquence une baisse significative de demandes. L'évaluation des nouveaux critères faite par des stagiaires de l'IRA permet de mesurer en partie les conséquences du resserrement des critères du fichier dont les conclusions sont développées plus loin.

- 1506 demandes instruites par les services sociaux ont été transmises à la DDASS,
- 287 ont été retournées

2. Les mouvements du fichier en 2007:

Au 1^{er} janvier 2008

- 656 demandes en file active,
- 1219 nouvelles demandes présentées en CLT,
- 1164 sorties du fichier réparties de la façon suivante
 - ❖ 677 relogements par l'intermédiaire des CLT, soit 58 % des ménages sortis du dispositif, dont :
 - 548 par les bailleurs sociaux (dont 545 pour les bailleurs signataires de la convention de mobilisation),
 - 129 par les associations, dans le parc privé.
 - ❖ 248 relogés par eux mêmes, soit 21,5 % des sorties du fichier
 - ❖ 239 annulations, soit 20,5 % des sorties du fichier.

3. l'évolution de l'activité du fichier sur la période 2002-2007

	Nb nouvelles demandes (présentées en CLT)	Annulations	Relogements par eux-mêmes	Relogement par le parc associatif	Relogements par les bailleurs sociaux	File active au 31 décembre
2002	1047	268	250	126	439	454
2003	990	275	231	77	410	451
2004	1236	215	262	94	483	621
2005	1381	280	301	124	597	716
2006	1388	292	297	119	646	750
2007	1219	239	248	129	548	656

La baisse des demandes est directement liée au resserrement des critères en 2006, cette modification avait commencé à montrer ses effets en 2006 : l'augmentation régulière des demandes entre 2002 et 2005 a été stoppée en 2006, année où on a observé une stagnation de la demande.

Il convient de noter que la part des ménages qui trouvent une solution par eux même ou dont la demande est annulée, soit par la CLT, soit par eux-mêmes restent importante et se situe toujours entre 20 et 25% des sorties du fichier.

3.1 La révision des critères du fichier

La révision des critères du fichier explique en partie la diminution du nombre de nouvelles demandes cette année, néanmoins, l'impact réel du resserrement des critères est difficilement mesurable dans la mesure où la demande exclue ne se manifeste plus et n'est donc pas évaluable.

Cependant, l'étude d'évaluation commanditée par la DDASS à un groupe d'étudiants de l'IRA donnent quelques éléments de réponse:

- le critère "décohabitation" a été supprimé: de fait, le public jeune qui est un public fragile, est exclu du dispositif,
- la prise en compte d'un nouveau mode d'appréciation des ressources puisqu'on est passé de l'appréciation des ressources par le revenu fiscal (année N-2) à la notion de RUC (Revenu par Unité de Consommation), génère un effet de seuil qui aboutit à exclure des publics,

D'autre part, celui devrait être adapté à la situation familiale: en effet, il est trop bas pour les personnes isolées pour mémoire, il est de 788€ actuellement). Ne pourrait-on pas l'aligner sur le niveau du RUC pris en compte par le FLU soit 900€, ce qui assurerait une cohérence dans la prise en compte des publics du PDALD ?

Par ailleurs il conviendrait de définir des critères qui prennent en compte la notion de "grande urgence", ceci dans le cadre du fichier partagé de la demande locative sociale et de la loi DALO. En effet, il s'agit de prendre en compte les personnes inscrites depuis plus de 15 mois et les catégories de personnes visées expressément par le décret d'application de la loi DALO. Néanmoins, dans tous les cas, les critères doivent être systématiquement combinés avec le critère financier.

II LES RELOGEMENTS ET LES SORTIES DU FICHER :

1. Les sorties du fichier

Année	Relogés par les CLT		Relogés privés par eux même	Annulés suite à 2 refus ou sans suite	Total
	Bailleurs sociaux	Parc privé avec les associations			
2007			248	239	1164
	548	129			
	677		487		

2. Le suivi de la convention de mobilisation du contingent préfectoral

La convention de mobilisation du contingent préfectoral est basée sur l'estimation d'un volume prévisionnel de logements mobilisables à partir des suites de réservation, mais aussi des opérations qui seront mises en service et affectées au contingent préfectoral dans l'année 2007.

Le nombre de logements concerné est estimé à **725** logements pour les suites de réservation et à **79** pour l'offre nouvelle soit un volume prévisionnel de **804** logements pour l'année 2007. Il convient de rappeler que l'offre prévisionnelle en 2006 était de 910 logements soit **une diminution de 106 logements**.

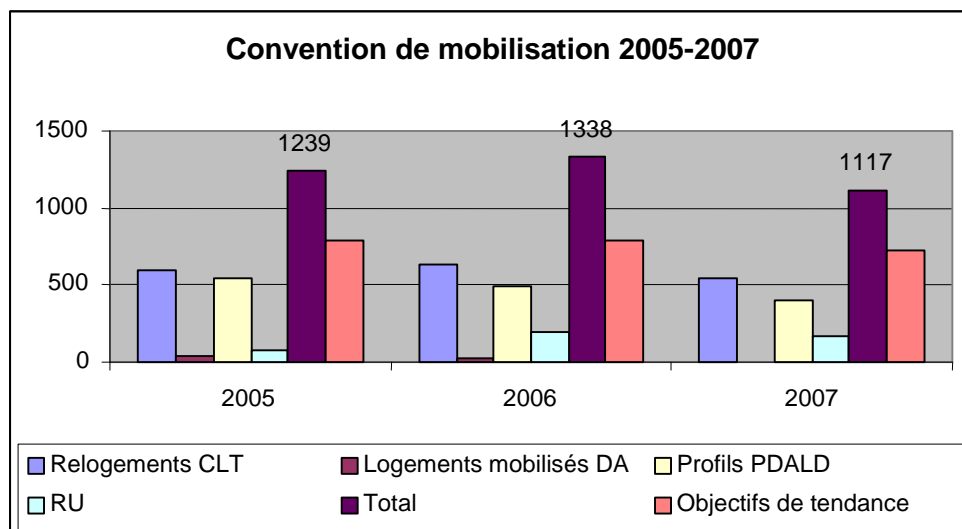
2.1 Une diminution de réponses positives, mais toujours de grandes disparités entre les bailleurs et les territoires :

- ❖ 548 relogements par les bailleurs sociaux dont 545 ménages relogés par les bailleurs signataires de la convention,
- ❖ soit une diminution de 14 % par rapport à 2006 (629 en 2006)
- ❖ Il convient d'y rajouter les ménages présentant les "profils PDALD" soit 402 ménages.

Suivi de la convention de mobilisation du contingent préfectoral

Suivi de la convention de mobilisation du contingent préfectoral - ANNEE 2007															
	Roanne Habitat	St Etienne Métropole Habitat	OPAC Loire Habitat	OPAC Ondaine	OPAC St-Chamond	OP Firminy	Alliade Habitat	SA HLM Bâtir et Loger	SA HLM Cité Nouvelle	SA HLM HMF	SA HLM Le Toit Familial	SA HLM Le Toit Forézien	ICF	Erilia	TOTAL
CLT ST ETIENNE		60	57	1			10	33	45	8		34	3	3	254
CLT ONDAINE			6	8		10	2	3		6		2			37
CLT GIER PILAT			10		26		3	2	2	21		3	1		68
CLT MONTBRISON			51					18	7	2					78
CLT ROANNE	50		16					1			41				108
TOTAL relogés fichier	50	60	140	9	26	10	15	57	54	37	41	39	4	3	545
Logements mobilisés DA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Profil PDALD (profils plan validés par la DDASS)	122	10	52	12	44	28	0	35	16	25	35	23	0	0	402
Sous-total plan PDALD	172	70	192	21	70	38	15	92	70	62	76	62	4	3	947
Renouvellement urbain	1	49	27	18	12	0	19	10	6	21	0	7	0	0	170
TOTAL	173	119	219	39	82	38	34	102	76	83	76	69	4	3	1117
Objectifs de tendance	35	119	165	18	26	27	26	63	76	79	20	54	4	13	725

Bilan de la convention de mobilisation 2005-2007

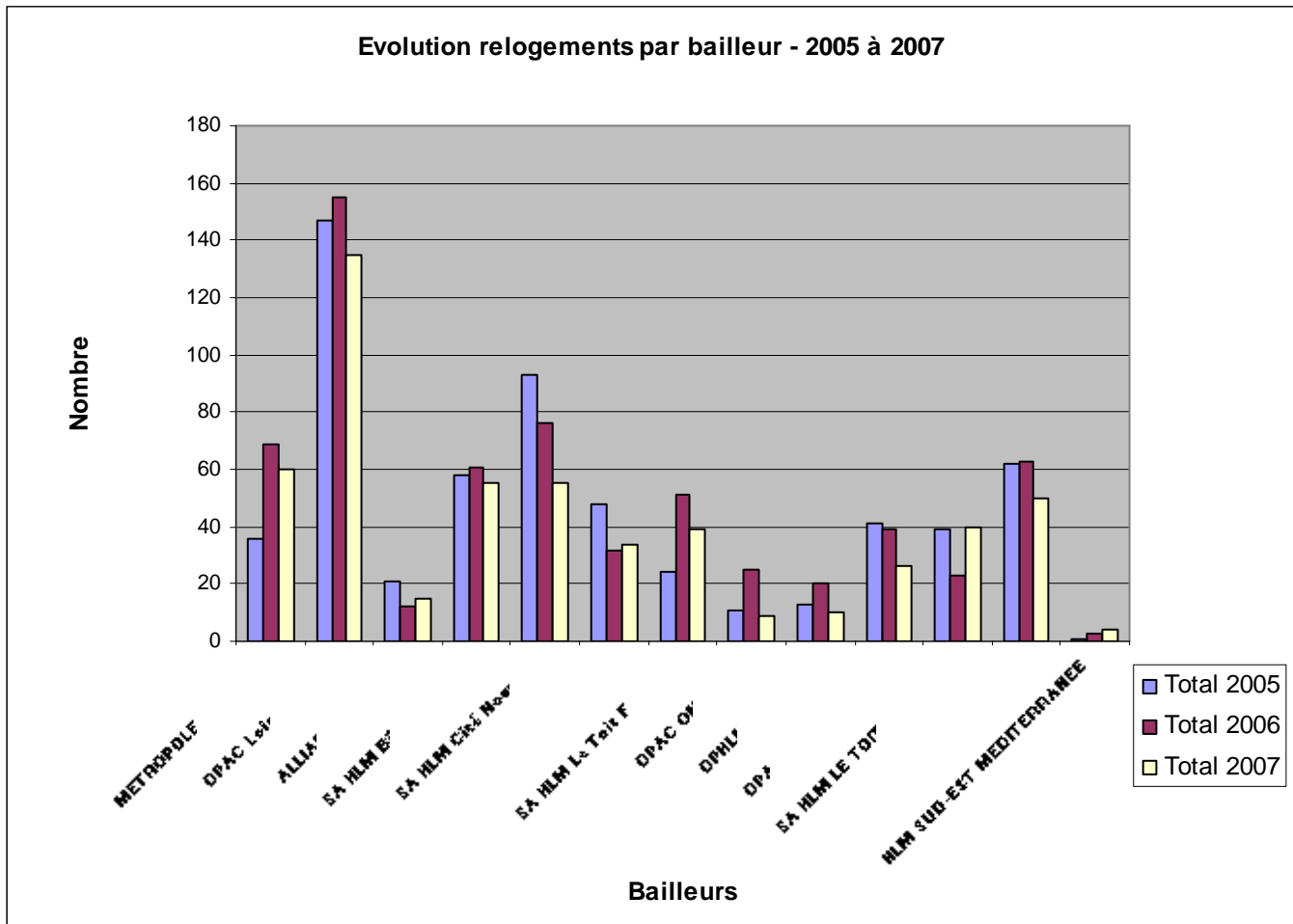


❖ Une mobilisation variable des bailleurs

Globalement, les bailleurs sociaux n'ont pas poursuivi l'effort de relogement par rapport à la période de référence des années précédentes.

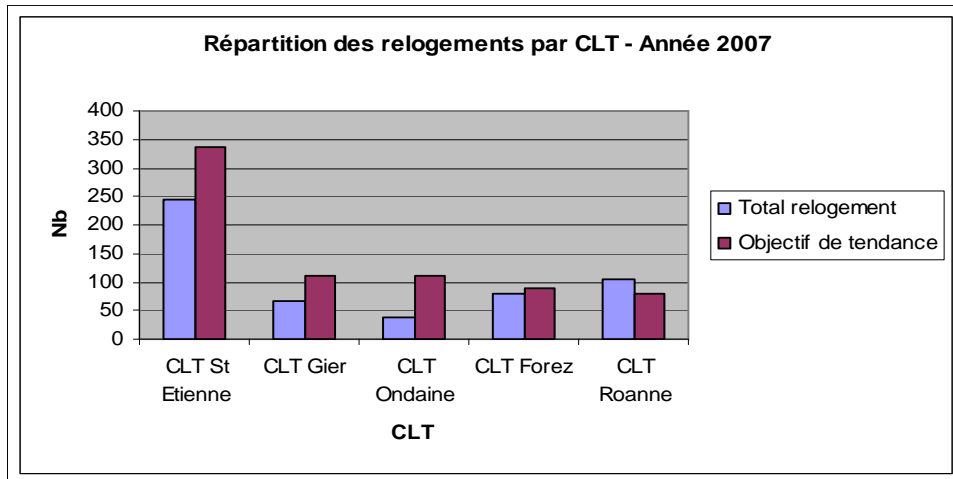
On peut constater que 3 bailleurs ont atteint leur objectif, certains l'ont dépassé, d'autres s'en rapprochent, alors que d'autres en sont très loin.

S'il est vrai qu'un certain nombre d'entre eux doivent faire face à des relogements internes dans le cadre des opérations de renouvellement urbain, on peut remarquer une baisse générale des relogements. Les opérations ANRU ne capteraient-elles pas une part trop importante des réservations préfectorales au détriment des publics du PDALD? L'exemple de Métropole Habitat tendrait à valider cette hypothèse.



Mais il faut également considérer de manière objective la réalité de l'offre: en effet, par rapport à 2006, l'offre de logements réservés mobilisables a connu une baisse considérable (moins 106 logements).

❖ Une répartition non homogène sur le territoire



Ce tableau ne prend pas en compte les relogements des "profils PDALD" et des relogements dans le cadre de l'ANRU qui font partie intégrante de la convention de mobilisation du contingent préfectoral, mais seulement les relogements qui ont transité par les CLT.

On constate encore une répartition inégale des relogements: la CLT de Roanne fonctionne bien, l'objectif fixé à ce territoire est dépassé. A contrario, sur les autres CLT, on est loin d'atteindre l'objectif, notamment l'Ondaine. Il faut cependant relativiser les résultats dans la mesure où, sur ce territoire, on peut constater en parallèle une très forte baisse des demandes.

Il convient de rappeler que la convention de mobilisation du contingent préfectoral prend également en compte l'offre nouvelle mise en service dans l'année (79 logements prévus).

2.2 Le relogement par les associations

Les associations (CALL PACT de St Etienne, CAL de Roanne et ASL) jouent un rôle important dans le relogement des publics du PDALD. En 2007, elles ont relogé 129 ménages (119 en 2006) ce qui représente environ 20 % de l'ensemble des relogements. Ces solutions logement dans le parc privé, en secteur diffus, particulièrement adaptées pour le public présentant des difficultés sociales et économiques, sont indispensables dans le panel d'offres de logement.

Ce produit logement, correspondant à une demande de logement très sociale doit être développé par les bailleurs sociaux dans le cadre de l'accord collectif signé en septembre 2004 pour une période de 3 ans avec un objectif de 90 logements et dont l'évaluation est en cours.

III ANALYSE DES PUBLICS

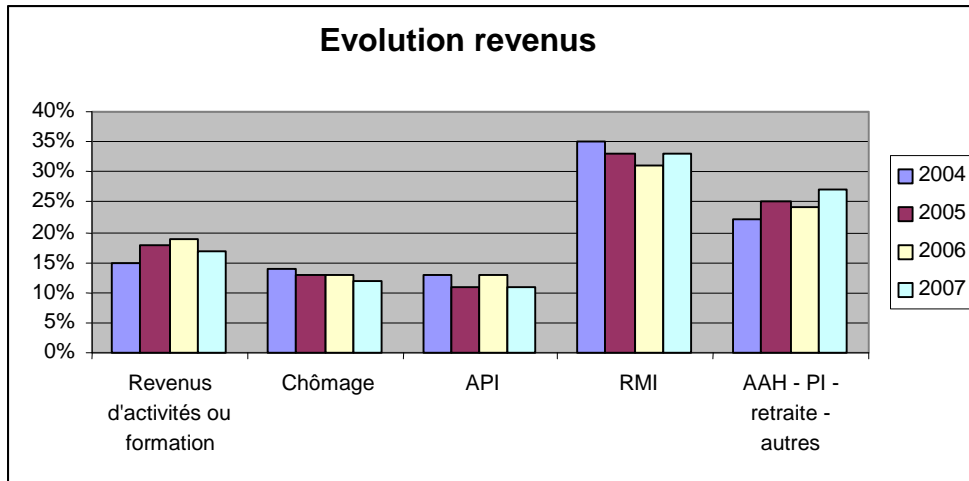
1. Typologie des nouvelles demandes :

La comparaison de la typologie des demandes traitées en 2005 et 2006 avec celles traitées en 2007 fait apparaître une modification du profil des ménages s'adressant au fichier :

Composition familiale									
	Isolés	%	Familles monoparentales	%	Couples	%	Couples avec enfants	%	Total
2004	375	30 %	479	39 %	61	5 %	321	26 %	1236
2005	483	35 %	440	32 %	118	8 %	340	25 %	1381
2006	490	35 %	498	36 %	68	5 %	332	24 %	1388
2007	437	36 %	470	39 %	75	6 %	237	19 %	1219

- L'augmentation du pourcentage d'isolés se confirme,
- Les familles monoparentales, après une forte baisse en 2005, constituent maintenant la population dominante du fichier,
- Les ménages avec enfants représente maintenant 19% de la demande.

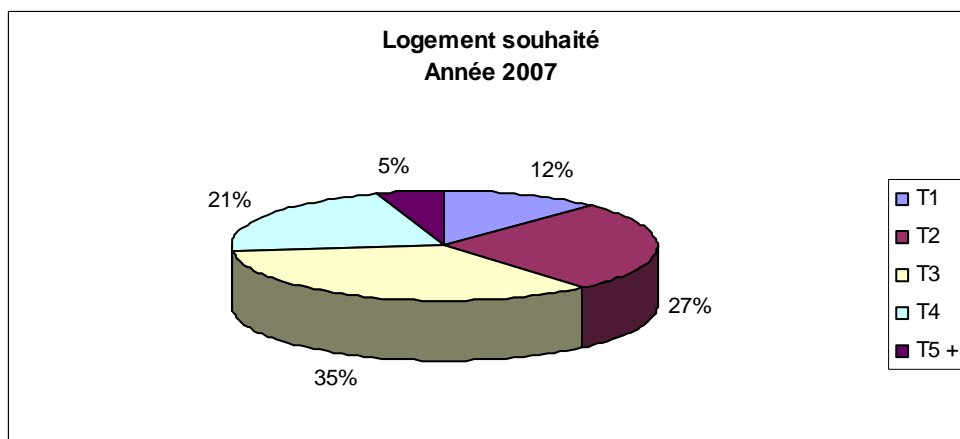
➤ 1.2 Nature des revenus



La population concernée par le fichier est par définition une population pauvre. Le profil des ménages évolue peu au fil des années,

- Toujours environ 1/3 de bénéficiaires de RMI (33%),
- Une légère baisse des bénéficiaires de l'API malgré une augmentation des familles monoparentales,
- Peu de ménages avec des revenus liés à une activité

1.3 Type de logement souhaité



Par rapport aux années précédentes:

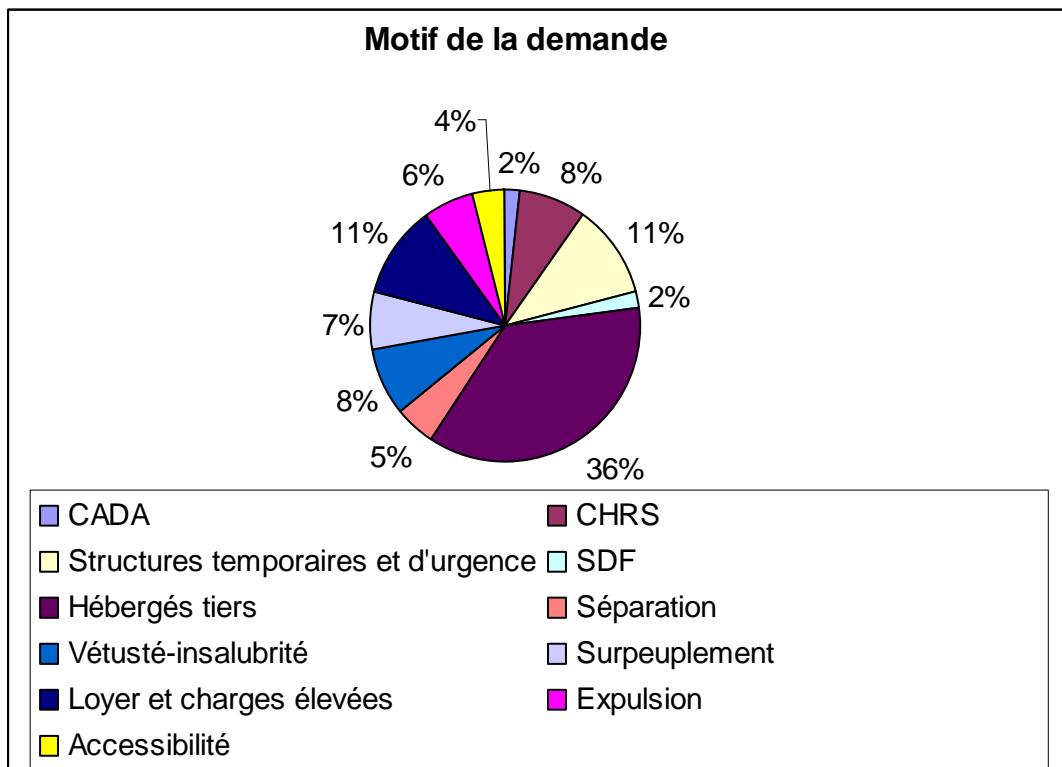
- La demande pour les petits logements (T1 et T2) continue d'augmenter : elle représente **39 %** cette année (36% en 2006 , 35 % en 2005 et 31 % en 2004)
- Elle reste importante pour les logements de taille moyenne (T3).
- Elle est constante pour les T4 et faible pour les T5 et plus, mais très difficile à satisfaire du fait d'un "turn over" moins important sur les grands logements et une demande (PDALD et ANRU) convergente sur ce type d'offre.
- Une légère diminution de la demande de grands logements : 5 % cette année (6% en 2006 et 7 % en 2005) sans doute liée à la typologie du public « entrant » dans le dispositif (majoritairement isolés) et une diminution du nombre de ménages réfugiés.

2 . L'absence de logement reste le principal motif de la demande,

L'année 2007 se caractérise par une remontée importante du nombre de demandes de logement établies pour des ménages sans logement autonome: en effet, 64 % qui ont saisi le fichier ne disposait pas d'un logement. Le resserrement des critères du fichier a donc permis de cibler la demande sur le public le plus en difficulté c'est-à-dire celui sans logement.

Les ménages hébergés en structure d'urgence et temporaire représentent 23% de la demande globale: on revient au même niveau qu'en 2004.

2.1 Les différents motifs de la demande



- 64% des motifs de la demande sont liés à l'absence de logement autonome,
- 30% des motifs sont liés à l'inadéquation du logement : problème d'accessibilité, vétusté, logement trop petit ou surpeuplement, loyer et charges élevées.
On constate d'ailleurs une forte augmentation des demandes liée à ce dernier motif, il conviendra donc de le redéfinir de manière précise.
- 6% des autres motifs sont liés majoritairement à l'obligation de quitter les lieux (expulsion).

LES SORTANTS DE CHRS ET CADA

La convention de mobilisation du contingent préfectoral a déterminé le nombre de ménages bénéficiaires de cette convention en mettant l'accent sur certains publics dont les sortants de CHRS et CADA et ce afin de trouver des solutions logement rapides et permettre la fluidité du dispositif hébergement vers le logement autonome.

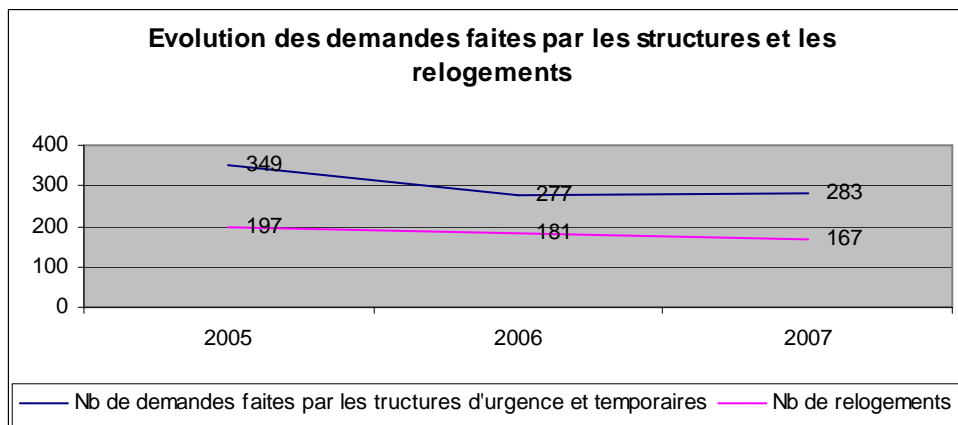
Depuis 2004, les établissements CHRS et CADA ainsi que les associations gestionnaires de logement d'urgence et temporaire doivent :

- systématiser la demande de logement prioritaire pour leurs usagers sortants,
- communiquer à la DDASS les motifs et délais de sortie, mais également la localisation des logements attribués.

Les ménages sans logement autonome

Les ménages hébergés se répartissent comme suit :

- CHRS : 95 ménages
 - CADA : 28
 - ALT, résidence sociale: 110
 - logements d'extrême urgence: 18
 - SDF : 30
 - Hôtel: 9
- } 290
- 424 sont hébergés par des tiers (famille, amis)
 - 66 sont en situation de séparation.



On constate une légère diminution du nombre de relogements pour les ménages sortants de structure à mettre en relation avec la baisse globale des relogements et de l'offre en 2007.

Si l'effort de relogement des bailleurs a été suspendu cette année pour l'ensemble des publics, cela se vérifie également pour les ménages hébergés en structure, avec un impact conséquent sur la saturation du dispositif d'hébergement.

Les réfugiés:

La baisse du nombre de ménages réfugiés se poursuit: de 72 ménages réfugiés inscrits au fichier en 2005, on est passé à 53 en 2006 et seulement 25: cette diminution a automatiquement des conséquences sur le nombre de relogements de ce public (59 relogements en 2005, 48 en 2006 et 25 en 2007).

Le public régularisé n'est inscrit au fichier que si le ménage perçoit des revenus d'activité: en effet, l'absence de ressources constitue un obstacle réel à l'accès au logement pour ce type de public spécifique.

V PERSPECTIVES D'EVOLUTION

1. La révision des critères du fichier

La révision des critères fin 2006 a eu pour conséquence la diminution du nombre de demandes d'inscription au fichier. Si elle s'avérait nécessaire, au regard de l'analyse de l'activité du fichier en 2005 et du suivi de la convention de mobilisation du contingent préfectoral, il convient aujourd'hui d'analyser les conséquences de ce resserrement. Une évaluation de l'application des nouveaux critères vient d'être réalisée par un groupe de stagiaire de l'Institut Régional de l'Administration de Lyon.

Ce travail mérite d'être repris en partenariat avec les acteurs institutionnels en vue d'établir une révision des critères permettant de disposer dans le fichier des situations individuelles ayant une difficulté réelle d'accès au logement, les publics prioritaires.

Cette évolution a également pour objet de définir des critères précis et objectifs pour la mise en œuvre effective du fichier partagé de la demande locative sociale lancée dans le département avec l'ensemble des acteurs et dans la cadre de la loi DALO.

2 . La mise en place du fichier partagé de la demande locative sociale

La mise en place du fichier partagé de la demande locative sociale permettra d'améliorer la circulation de l'information et surtout d'accroître l'efficacité du dispositif en assurant l'attribution de logements sociaux aux publics prioritaires.

Ce nouveau dispositif doit permettre de :

- favoriser la connaissance partagée de l'ensemble des partenaires concernés de la demande et de l'offre de logement pour se donner les moyens de le mettre en adéquation,
- jouer un rôle d'observatoire du logement social pour permettre l'adaptation de la production de l'offre aux évolutions de la demande en tenant compte du contexte lié aux opérations de renouvellement urbain et aux équilibres de peuplement,
- améliorer le fonctionnement du fichier en permettant d'extraire les demandes spécifiques liés au public défavorisé et de suivre leur traitement.

2. Le renouvellement du PDALD

L'année 2007 a été celle de l'évaluation et du renouvellement du PDALD . Le bilan des actions du PDALD et le contexte législatif en évolution avec la mise en œuvre du droit au logement opposable amènent à des ajustements et de nouvelles orientations pour le prochain PDALD.

VI CONCLUSION

Face à la persistance d'un volume élevé des demandeurs de logement prioritaire, la mise en œuvre du droit au logement est plus que jamais d'actualité.

L'analyse des données statistiques liées à l'activité du fichier départemental des demandeurs de logement prioritaire démontre:

- la mise en œuvre des nouveaux critères dont l'application effective au 1^{er} septembre 2006 pour l'inscription des nouvelles demandes et pour l'identification des publics présentant le « profil PDALD » par les bailleurs, a eu pour conséquence une baisse de la demande d'inscription au fichier,
- l'effort de relogement des bailleurs ne s'est pas poursuivi; la baisse du nombre de logements réservés qui se sont libérés et une offre nouvelle plus faible que prévue expliquent sans doute en partie ce phénomène, les enjeux en terme de rénovation urbaine doivent également être pris en compte. C'est pourquoi, il convient, dans le cadre du nouveau PDALD, de :
 - continuer à être vigilant sur la qualité des demandes de logement prioritaire : les services instructeurs s'attacheront à produire un effort de qualité dans l'élaboration et la présentation des demandes transmises au fichier, ainsi que dans leur suivi,
 - rester vigilant sur le fonctionnement des CLT en étant garant au niveau départemental de la gestion harmonisée du fichier et d'une égalité de traitement des demandes selon les territoires,
 - assurer le suivi de la convention de mobilisation du contingent préfectoral, en lien avec les autres services de l'Etat, notamment en ce qui concerne le public sortant de structures d'urgence et temporaire.

Ces perspectives s'inscrivent pleinement dans le cadre tant de la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement que la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable qui devraient permettre de renforcer l'accès au logement des personnes les plus défavorisées.

Le Directeur Départemental
des Affaires Sanitaires et Sociales