



# Note trimestrielle de l'Observatoire de l'Habitat de l'Hérault

## Le logement des ménages très modestes et défavorisés dans l'Hérault

[Plus d'informations sur le site de l'ODDH...](#)

n° 7

Août 2015

Un ménage héraultais sur cinq, un locataire sur trois vivent sous le seuil de pauvreté. Cette pauvreté est particulièrement marquée dans l'ouest du département mais également dans les villes centres des grands pôles urbains (Montpellier, Béziers). Elle entraîne une forte demande de logements sociaux en particulier sur les territoires où les marchés sont particulièrement tendus (aire urbaine de Montpellier et littoral). Plus de 35 000 demandes sont enregistrées au 31 décembre 2014, soit une progression de près de 4% par rapport à l'année précédente. 30% des demandeurs sont déjà logés dans le parc social, ce qui traduit un besoin d'évolution au sein du parc social. En revanche, près d'un demandeur sur cinq est dépourvu de logement propre (sans logement ou hébergé). Cette demande émane surtout de personnes isolées et de personnes seules avec enfant et se porte en majorité vers des logements de trois et de deux pièces. Elle se caractérise aussi par les faibles ressources de la plupart des demandeurs, voire de très bas revenus pour un quart des ménages (< 500 € par unité de consommation). A noter enfin que plus de 4 600 demandeurs, soit 13% du total, attendent un logement social depuis plus de trois ans.

Au regard de ces 35 000 demandes, 5 745 logements sociaux ont été attribués en 2014. Autrement dit, le parc social est parvenu à répondre, en moyenne, à une demande sur six pour cette année (une sur quatre au niveau national) ce qui confirme, s'il en est besoin, l'insuffisance du nombre de logements sociaux dans notre département, particulièrement marquée pour les petits logements d'une et de deux pièces.

La pression de la demande très sociale sur le parc HLM se traduit aussi par l'accroissement des recours DALO (+20%) ainsi que par l'augmentation des dossiers déposés à la commission pour les ménages en difficultés économiques et sociales (+5%). Ces dispositifs ont permis, respectivement, à 380 et 334 ménages très modestes et rencontrant des difficultés importantes de logement, d'accéder à un logement dans le parc social en 2014.

De son côté, le Service Intégré d'Accueil et d'Orientation (SIAO) recense et oriente, notamment, les demandes des ménages privés de logement ou risquant de se trouver sans abri vers les associations agréées proposant des logements en sous-location (logement adapté), soit plus de 1 000 demandes en 2014, ou des solutions d'hébergement d'insertion (2 400 demandes en 2014). Pour ces dernières, on retiendra que près de la moitié des demandeurs dorment dans la rue. S'agissant des logements adaptés, on notera que 30% des demandes ont pu être satisfaites et que des solutions d'hébergement ont été proposées pour 26% des demandeurs.

Comment évolue la production de nouveaux programmes de logements sociaux au regard de la forte demande de logements HLM ? Globalement, on observe que dans la plupart des territoires, et en particulier dans les agglomérations et communautés de communes dotées d'un PLH, en 2014, le nombre de logements sociaux financés est nettement en deçà des objectifs, à la différence des années précédentes. A noter, cependant, que la part consacrée à la production de logements très sociaux est en hausse. En effet, un quart des logements sociaux financés en 2014 sont des PLAI.

La loi ALUR a réformé la procédure de demande et d'attribution des logements sociaux afin de rendre chaque demandeur acteur de sa demande : démarches simplifiées, droit à l'information pour le public et les demandeurs de logement, gestion de la demande de logement au niveau de l'intercommunalité et transparence des politiques d'attribution des organismes HLM.

Trois décrets, parus le 12 Mai 2015, viennent préciser les règles applicables pour mettre en œuvre ces principes.

## Un Héraultais sur cinq, un locataire sur trois vit sous le seuil de pauvreté

**Un niveau de vie parmi les plus bas au plan national.** Selon l'Insee<sup>1</sup>, en 2012, le niveau de vie médian des ménages languedociens s'élève à 1 500 € par mois, soit le plus faible des régions métropolitaines, à l'exception du Nord-Pas-de-Calais où il atteint 1 475 € par mois (1 620 € par mois pour l'ensemble des régions hors Ile-de-France). La région se caractérise par la part notable des retraités dans la population, un taux de chômage plus élevé et des salaires moyens plus faibles que dans les autres régions. La part des prestations sociales joue un rôle important en réduisant fortement les inégalités dans la région.

**En 2012, un languedocien sur cinq vit sous le seuil de pauvreté, soit le taux le plus fort après la Corse.** Quel que soit le type de ménages, le taux de pauvreté est supérieur à la moyenne nationale. Les familles monoparentales sont particulièrement touchées par la pauvreté (un quart des ménages sous le seuil de pauvreté). Rappelons que le seuil de pauvreté s'élevait à 990 € mensuel par unité de consommation<sup>2</sup> en 2012.

Dans notre département, ce constat est pratiquement identique avec un taux de pauvreté global de 19,2%. Un tiers des ménages locataires Héraultais vit sous le seuil de pauvreté en 2012, et 10% parmi les propriétaires.

Comme le montre la carte ci-contre, dans le département, la part de la population sous le seuil de pauvreté est très variable d'un territoire à l'autre. Elle est particulièrement faible dans le secteur du Grand Pic St Loup et dans une moindre mesure dans celui du Pays de l'Or. A l'inverse, elle est très marquée à l'ouest du département et dans le biterrois. En effet, la pauvreté est fréquente dans les communes éloignées des agglomérations (ouest héraultais) mais également dans les petites aires urbaines (Lodève, Pézenas, Marseillan, Ganges, Agde, Clermont l'Hérault).

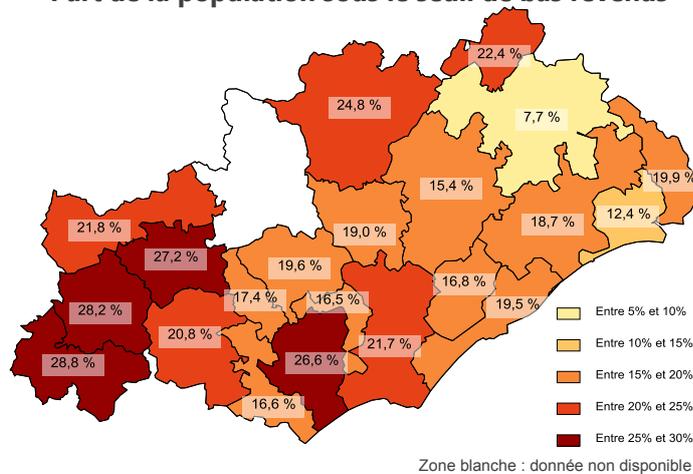
L'Insee met aussi et surtout en évidence la forte présence de la pauvreté dans les villes centres des grands pôles urbains, par opposition à la banlieue et aux couronnes périurbaines. Le tableau ci-contre met en exergue l'importance de la pauvreté à Montpellier ou Lunel (25% des ménages) et plus

### Un fichier plus complet pour le calcul du taux de pauvreté : le fichier Filosofi

Il s'agit d'un fichier de données sociales et fiscales exhaustif. Celui-ci croise les données fiscales et les données sur les prestations sociales. Ce croisement permet à l'Insee de se baser sur le revenu disponible et plus sur le revenu fiscal. Le revenu disponible est plus approprié pour parler de la pauvreté car il tient compte des prestations sociales perçues et des impôts payés. Les résultats sont désormais à un niveau géographique plus fin et disponibles à la commune, contrairement aux données précédemment disponibles au seul niveau départemental.

L'Insee a exploité ce fichier pour la première fois sur les données 2012.

### Part de la population sous le seuil de bas revenus



Zone blanche : donnée non disponible

Source : Insee Filosofi, 2012

### Taux de pauvreté dans les aires urbaines

	Ville-centre	Banlieue	Couronne périurbaine	Ensemble	Rang sur 230 aires urbaines
Béziers	32.3 %	15.2 %	17 %	23.4 %	4°
Lunel	25.1 %	14.3 %		20.0 %	23°
Sète	21.5 %	13.3 %		19.3 %	27°
Montpellier	25.5 %	8.5 %	11.7 %	16.8 %	52°
Toulouse	18.0 %	8.3 %	9.2 %	11.7 %	168°

Source : Insee Analyses Languedoc Roussillon n°11 précité

1 : Insee Analyses Languedoc Roussillon N°11 Juin 2015.

2 : Système de pondération attribuant un coefficient à chaque membre du ménage et permettant de comparer les niveaux de vie de ménages de tailles ou de compositions différentes. Avec cette pondération, le nombre de personnes est ramené à un nombre d'unités de consommation (UC). Le premier adulte du ménage compte pour 1 UC, toutes autres personnes de 14 ans ou plus compte pour 0,5 UC et tout enfant de moins de 14 ans compte pour 0,3 UC. (Source : [Insee](#))

encore à Béziers ou elle touche près d'un tiers de la population.

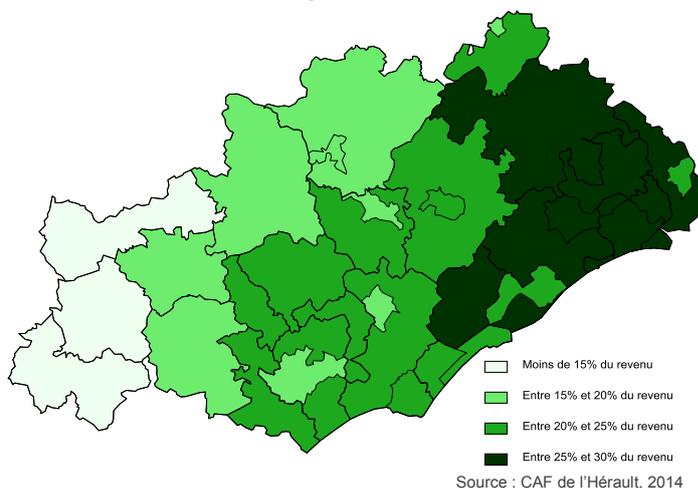
**Le nombre de bénéficiaires d'une aide au logement s'accroît d'année en année.** En effet, la Caisse d'Allocation Familiale (CAF) de l'Hérault constate une augmentation annuelle moyenne de 2% des allocataires du parc locatif privé et de 3,5% des allocataires du parc locatif social.

**Le taux d'effort<sup>3</sup> reste stable pour les bénéficiaires d'une aide au logement mais diverge selon les territoires.** Ceci s'explique par la tendance à la stabilisation des loyers, constatée ces dernières années dans le parc privé. On observe pourtant de réelles disparités selon les territoires comme le montre la carte ci-contre. En effet, dans le parc privé, à l'ouest du département, les taux d'effort des bénéficiaires d'une aide au logement ne dépassent pas les 15% en moyenne, tandis qu'à Montpellier et dans l'est du département, ils varient entre 25% et 30%, ce qui reflète la tension du marché locatif. A l'est du département, les loyers sont sensiblement plus chers et les salaires ne sont guère plus élevés que dans le reste du département, pour les ménages éligibles aux aides personnelles au logement. Les locataires du parc privé bénéficiaires d'une aide au logement, consacrent en moyenne, en 2014, un quart de leur revenu pour leur loyer alors que dans le parc locatif social, les bénéficiaires de l'APL ne consacrent en moyenne que 10% de leur revenu au paiement de leur loyer. Cette différence de taux d'effort entre les locataires

du parc privé et ceux du parc social est l'un des facteurs prépondérant pour expliquer l'importance de la demande de logements sociaux dans notre département de la part des ménages modestes et très modestes.

**Une forte demande de logements sociaux qui émane pour les trois quarts de ménages à faibles ressources.** Le nombre élevé de ménages ayant des revenus inférieurs au seuil de pauvreté et les faibles ressources de la grande majorité des demandeurs (en 2014, trois sur quatre ont des revenus inférieurs aux plafonds pour l'accès au logement très social – PLAI) accentuent fortement la difficulté pour les bailleurs sociaux à satisfaire cette demande surtout dans les zones les plus tendues.

**Taux d'effort<sup>3</sup> des allocataires CAF logeant dans le parc locatif privé en 2014**



## Quelles solutions pour les ménages modestes et défavorisés ?

Les ménages les plus modestes, voire défavorisés, se tournent naturellement vers le logement social en déposant des demandes de logements HLM. Ces demandes sont en constante augmentation et la liste d'attente s'allonge.

Pour permettre et faciliter l'accès effectif de ces ménages au logement social, on sait qu'il existe dans le département deux dispositifs spécifiques :

- L'un s'inscrivant dans un cadre légal : le Droit Au Logement Opposable (DALO),
- L'autre dans un cadre conventionnel entre l'Etat, le Conseil Départemental et les bailleurs sociaux : la Commission des Ménages en Difficultés Economiques et Sociales (CMDSES).

Ces deux dispositifs enregistrent chaque année un nombre croissant de demandes.

Par ailleurs, les personnes et ménages sans abri ou en

## Evolution des demandes de logement des ménages modestes et défavorisés

	Demandes HLM			SIAO	
	Numéro unique	Dont DALO	Dont MDES	Logements adaptés	Hébergement
2012	32 496	1 605			
2013	34 306	1 865	820	1 252	2 427
2014	35 602	2 238	864	1 010	2 314
Evolution 2013-2014	+ 3,8 %	+ 20,0 %	+ 5,4 %	- 19,3 %	- 4,6 %

Source : DREAL LR, Dossier unique 2012, 2013 et 2014 / SIAO 34, 2013 et 2014 / MDES 34, 2013 et 2014 / DALO 34, 2012, 2013 et 2014

situation de détresse ou risquant de l'être peuvent solliciter le SIAO. Une baisse du nombre de dossiers est dû à un retard temporaire dans la saisie des dossiers. Une partie des dossiers reçus en 2014 ont donc été saisis début 2015.

3 : Taux d'effort net = (Loyer sans charge - Aide au logement) / (Revenus + prestations sociales et familiales - Aide au logement)

## La demande de logements sociaux

Dans l'Hérault, on dénombre 35 576 demandes au 31 décembre 2014, soit une hausse de 3,7 % contre +2% pour la France et +2,9% en Languedoc-Roussillon. Plus de la moitié des demandes (52,3%) de la région émanent de notre département. On retiendra également que 61% des demandes de notre département concernent la métropole montpelliéraine.

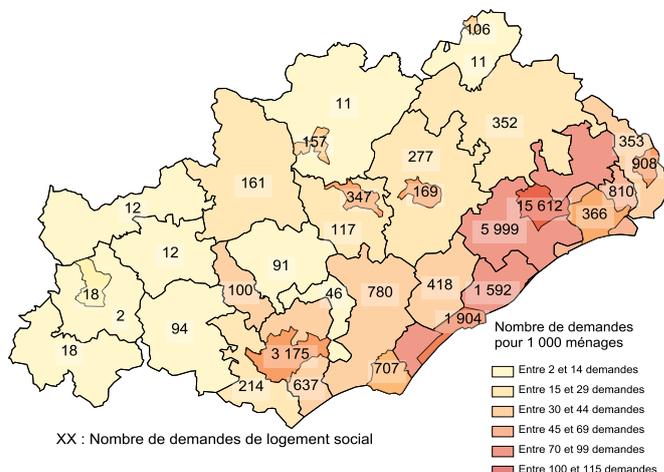
La plupart des territoires enregistrent une progression de la demande de logements sociaux. Elle est particulièrement marqué dans les communautés d'agglomération d'Hérault Méditerranée (+14%) et du Bassin de Thau (+12%).

### Un indicateur de l'importance de la demande HLM par territoire :

Au delà du seul nombre de demandes enregistré par EPCI, le chiffre des demandes rapporté au nombre de ménages (pour 1 000 ménages) fait apparaître une hiérarchie des besoins de logements sociaux qui traduit de la situation du marché du logement dans les principales villes et EPCI (carte ci-contre).

Ainsi, la demande de logements sociaux la plus forte se situe, sans surprise, dans la commune de Montpellier avec 114 demandes pour 1 000 ménages. Ceci est cohérent avec le taux de pauvreté observé (25%) dans une ville où les loyers sont élevés. La demande est également élevée dans les principales villes (Béziers, Sète) et dans une moindre mesure dans les villes centres des EPCI (Clermont l'Hérault, Gignac et Lunel). Le littoral enregistre également entre 70 et 100 demandes pour 1 000 ménages.

### Importance de la demande de logement social sur le territoire



Près d'un demandeur de logement social sur cinq ne dispose pas de logement propre : il s'agit des demandeurs dépourvus de logements (SDF) ou hébergés par leur famille et à fortiori chez un tiers, qui ont le besoin le plus urgent d'un logement pour sortir d'une cohabitation subie principalement en raison de l'insuffisance de leurs ressources. Cette situation est particulièrement marqué sur les territoires de Thau agglomération et Montpellier Métropole.

La précarité et la faiblesse des ressources constituent une caractéristique importante des demandeurs de logements sociaux : 61% ont un revenu mensuel inférieur à 1 000 € par unité de consommation. Plus précisément, quel que soit le territoire observé, la tranche dominante, qui varie de 30 à 45% des demandeurs, dispose d'un

Tableau récapitulatif de la demande sociale dans le département de l'Hérault en 2014

	Nombre de demandes	Evolution des demandes 2013-2014	Part de l'EPCI dans le département	Part de demandes de locataires HLM	Nombre de demandes en DAL* (> 36 mois)	Part des demandes en DAL* (> 36 mois)	Nombre de ménages demandeurs sans logement en propre	Part des ménages demandeurs sans logement en propre
CA Béziers Méditerranée	3 812	+ 4,7 %	10,7 %	32 %	487	13 %	526	14 %
CA du Bassin de Thau	3 496	+ 12,0 %	9,8 %	24 %	335	10 %	721	21 %
CA du Pays de l'Or	1 176	- 2,8 %	3,3 %	21 %	178	15 %	172	15 %
CA Hérault Méditerranée	1 487	+ 13,6 %	4,2 %	18 %	131	9 %	247	17 %
CA Montpellier Méditerranée Métropole	21 611	+ 1,8 %	60,7 %	32 %	3 138	15 %	4 231	20 %
CC du Pays de Lunel	1 261	+ 5,9 %	3,5 %	24 %	146	12 %	216	17 %
CC Vallée de l'Hérault	446	- 3,5 %	1,2 %	18 %	53	12 %	78	17 %
Autres EPCI du département	2 287	+ 7,0 %	6,4 %	20 %	171	7 %	359	16 %
Département de l'Hérault	35 576	+ 3,7 %	100 %	29 %	4 639	13 %	6 550	18 %

\* : Délai d'attente anormalement long, c'est-à-dire supérieur à 36 mois  
Source : DREAL LR, dossier unique 2013 et 2014

revenu mensuel par unité de consommation<sup>2</sup> compris entre 500 et 1 000 €.

Un quart des demandes émane de ménages à très bas revenus (revenu mensuel compris entre 1 et 499 € par unité de consommation<sup>2</sup>) dans les territoires de Béziers Méditerranée et Hérault Méditerranée. Ceci ne manque pas d'interroger le parc social sur sa capacité à fournir des logements ayant un loyer compatible avec les très faibles ressources de ces ménages.

Près de 40% des demandeurs de logements HLM sont locataires dans le parc privé et demandent un logement social en raison du niveau élevé du loyer au regard de leurs ressources (principalement les personnes seules) ou sont contraints de vivre dans un logement trop exigu au regard de la taille du ménage (familles monoparentales).

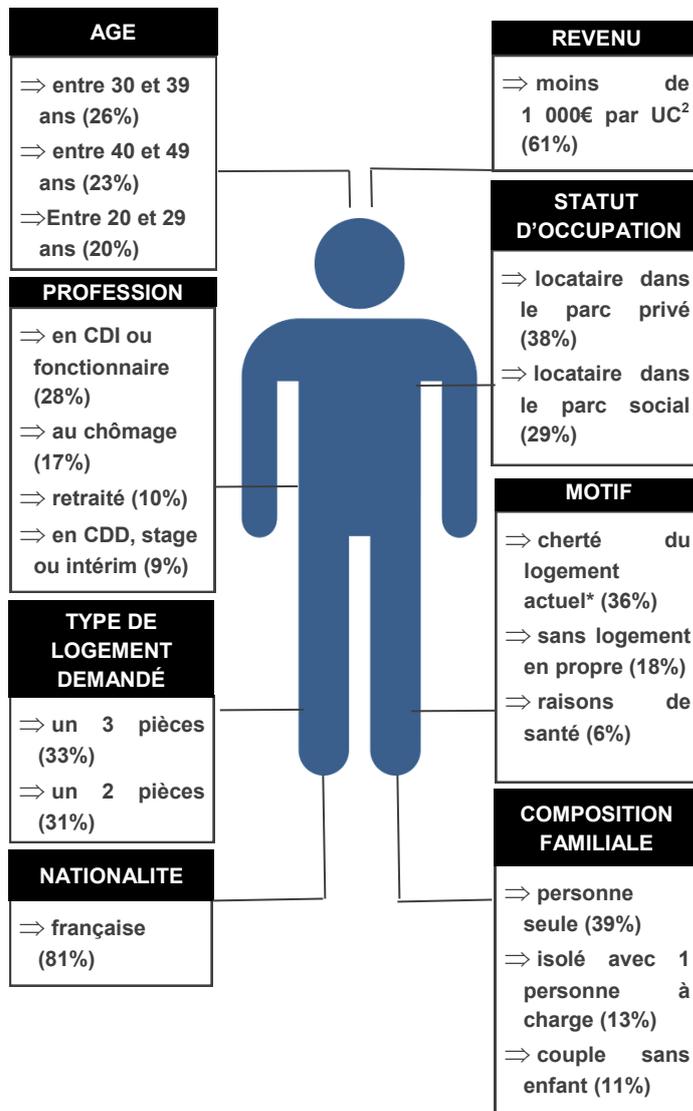
On retiendra également que près de 30% des demandeurs sont déjà logés dans le parc social (1/3 pour Montpellier Métropole et Béziers Méditerranée), ce qui traduit une véritable demande de parcours résidentiel au sein du parc HLM. Elle est motivée par l'évolution de la composition du ménage, la recherche d'un logement au sein d'un programme neuf ou récent ou situé dans des quartiers ou communes présentant une mixité sociale.

Enfin, on soulignera qu'un demandeur sur huit attend un logement depuis plus de 36 mois (délai anormalement long). La part de ces demandeurs s'accroît d'année en année (un sur dix en 2013). Cependant, il faut noter, malgré la situation des ménages demandeurs, que ceux-ci conservent des exigences sur les caractéristiques du logement souhaité, ou sa localisation, et que les refus de logements proposés sont de plus en plus fréquents en fonction notamment de la situation des logements HLM.

Les demandeurs sont, le plus souvent, des personnes isolées (39%). A Sète, les personnes seules représentent la moitié des demandeurs de logements sociaux. Les personnes seules avec une personne à charge viennent en seconde position mais loin derrière les isolés (13%).

Le type de logement social le plus demandé est composé de 3 pièces (33%). Il est suivi de près par les demandes de logements de deux pièces (31%).

## Les principales caractéristiques d'un demandeur HLM



**76% des demandeurs attend un logement social depuis moins de 2 ans**

\* : Somme des motifs « Logement trop cher » et « Logement trop petit »  
Source : DREAL LR, dossier unique 2014

## Les attributions de logements sociaux

En 2014, 5 745 logements sociaux ont été attribués dans le département, pour 4 912 en 2013, soit une progression de 17% (14% au plan régional et 6% au plan national). Ceci s'explique essentiellement par la livraison de nouveaux programmes par les bailleurs sociaux en 2014.

**Le taux d'attribution dans le parc social : un indicateur de la capacité du parc social à satisfaire la demande HLM (voir la carte ci-dessous).**

Il s'agit ici de rapporter le nombre d'attributions effectuées au cours de l'année écoulée du nombre de demandes de logements sociaux en cours pour la même période. Le

rapport inverse indique le nombre de refus pour une attribution.

Pour l'ensemble du département de l'Hérault, il s'établit à 16%, ce qui signifie que le parc social héraultais n'est parvenu à répondre, en 2014, qu'à une demande sur six en moyenne. Ce taux est inférieur à celui observé au plan régional (une attribution pour cinq demandes en Languedoc Roussillon) et plus encore à celui relevé au plan national (une attribution pour quatre demandes). Ceci s'explique par le taux d'équipement insuffisant en logements sociaux dans le département, notamment au regard du nombre élevé de ménages pauvres.

**Tableau récapitulatif des attributions de logements sociaux dans le département de l'Hérault en 2014**

	Nombre d'attributions	Part des attributions en mutation interne	Nombre d'attributions en DAL (> 36 mois)	Part des attributions en DAL (> 36 mois)	Nombre d'attributions à des ménages sans logement en propre	Part des attributions à des ménages sans logement en propre
CA Béziers Méditerranée	711	30 %	70	10 %	128	18 %
CA du Bassin de Thau	439	23 %	57	13 %	96	22 %
CA du Pays de l'Or	94	20 %	13	14 %	14	15 %
CA Hérault Méditerranée	296	16 %	27	9 %	49	17 %
CA Montpellier Méditerranée Métropole	3 491	29 %	418	12 %	865	25 %
CC du Pays de Lunel	109	20 %	12	11 %	18	17 %
CC Vallée de l'Hérault	112	13 %	10	9 %	29	26 %
Autres EPCI du département	493	20 %	30	6 %	82	17 %
<b>Département de l'Hérault</b>	<b>5 745</b>	<b>26 %</b>	<b>637</b>	<b>11 %</b>	<b>1 281</b>	<b>23 %</b>

Source : DREAL LR, dossier unique 2013 et 2014

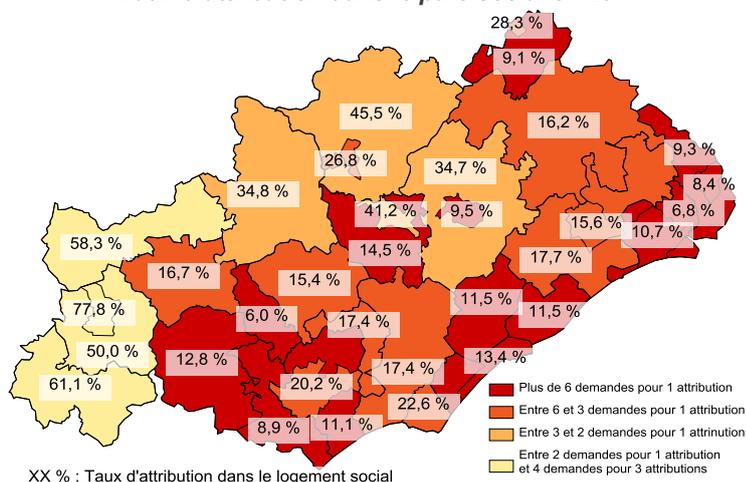
La carte ci-contre fait ressortir une incapacité manifeste du parc social à satisfaire la demande sur la partie sud et est de l'Hérault. A l'inverse, cette carte montre une absence ou une très faible tension sur l'ouest et le nord héraultais où le parc HLM est plus réduit.

On retiendra aussi que le taux d'attribution varie selon le type de logements. Il est de l'ordre de 20% pour les trois et quatre pièces, qui constituent l'essentiel du parc social. En revanche, il est beaucoup plus faible pour les petits logements (12% pour les deux pièces et 6 % pour les studios et logements d'une pièce), ce qui traduit un manque évident de petits logements dans le parc social Héraultais pour répondre à la demande, notamment des personnes seules. A l'opposé, pour les grands logements (T5 et plus), les acteurs du logement social soulignent également une insuffisance de l'offre disponible pour satisfaire les demandes. On observe, en effet, en 2014, en moyenne plus de cinq demandes pour une attribution d'un logement T5 ou plus dans l'Hérault. Au plan régional, on compte une attribution pour quatre demandes et près d'une attribution pour deux demandes au plan national. La situation apparaît particulièrement tendue, voire critique, sur les territoires de Montpellier Métropole, de Thau Agglomération et du Pays de Lunel.

A noter : Un logement sur quatre est attribué à un locataire déjà logé dans le parc social et un logement sur dix à un ménage ayant déposé une demande de logement social depuis plus de 3 ans.

En moyenne, entre un quart et un tiers des attributions de logements sociaux en 2013 s'effectuent sur de nouveaux programmes. En remarque, une livraison importante de logements sociaux dans la communauté d'agglomération

**Taux d'attribution dans le parc social en 2014**



du Pays de l'Or avec 75% des attributions dans un nouveau logement. Ce taux est également important dans les Communautés de Communes de Lunel et de Vallée de l'Hérault.

On peut également supposer un faible taux de rotation dans les programmes récents (2008 - 2012) avec un pourcentage faible d'attributions.

## MDES et DALO

Pour faciliter l'accès au logement social des personnes défavorisées, deux dispositifs coexistent dans l'Hérault :

- Le **Droit au Logement Opposable (DALO)** pour l'ensemble du territoire national, mis en place au 1<sup>er</sup> Janvier 2008 (dispositif légal) ;
- La **Commission des Ménages en Difficultés Economiques et Sociales (CMDES)** pour l'ensemble du département de l'Hérault, mis en place en 2000 (dispositif conventionnel).

Toutefois, ces deux voies d'accès au logement social, qui permettent de mieux répondre à la difficulté de logement d'un nombre certain de ménages, se différencient par leur mode de saisine ainsi que par leur garantie d'effectivité dans l'attribution d'un logement.

En effet, la commission MDES ne peut être saisie que par l'intermédiaire d'un travailleur social ou par un bailleur social. En revanche, la saisine de la commission de médiation DALO est faite directement par le demandeur de logement, qui peut être assisté, et

la commission de médiation doit se prononcer dans un délai de trois mois.

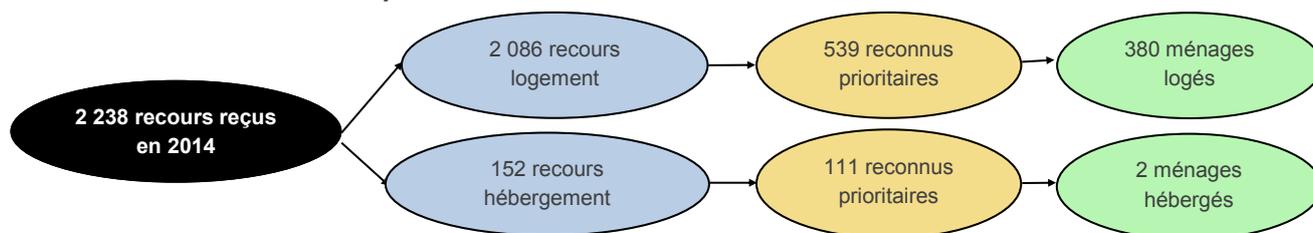
En outre, seul le droit au logement opposable met à la charge de l'Etat l'obligation de garantir l'effectivité du relogement aux demandeurs reconnus prioritaires par la commission de médiation. Ces derniers disposent en effet, en cas de défaillance de l'Etat, d'un recours devant le tribunal administratif pour obtenir, éventuellement sous astreinte, la condamnation de l'Etat à assurer le logement ou le relogement.

En définitive, ces deux dispositifs sont bien complémentaires et la CMDES parvient à reloger presque autant de ménages (334) que le dispositif DALO (380).

Pour en savoir plus : retrouvez notre note n°3 en [cliquant ici](#).

### ■ DALO : l'ultime recours pour le droit au logement

#### Récapitulatif de l'activité DALO en 2014 dans l'Hérault



Source : DALO 34, 2014

En 2014, le secrétariat de la commission DALO a reçu 2 238 recours, soit une augmentation de 20% par rapport à l'année précédente. Ce chiffre a plus que doublé en 4 ans, passant de 1 042 en 2010 à 2 238 en 2014. Cette augmentation est particulièrement significative pour la commune de Montpellier. La commission de médiation se prononce mensuellement sur le caractère prioritaire ou non des recours déposés. 152 dossiers (7%) sont des recours hébergement qui sont en forte progression (79 en 2013 et 44 en 2012).

29% des ménages demandeurs ont été reconnus prioritaires en 2014, soit 26% en recours logement et 73% en recours hébergement. L'Etat, représenté par le Préfet, est donc tenu de proposer un logement aux 539 ménages reconnus prioritaires dans les six mois suivant

la décision prise par la commission et une place en hébergement aux 111 ménages reconnus prioritaires dans un délai de six semaines.

Au 31 décembre 2014, 233 ménages attendaient encore un proposition de relogement, tandis que 179 étaient relogés, et 79 refusaient la proposition qui leur avait été faite, hébergement et logement confondus.

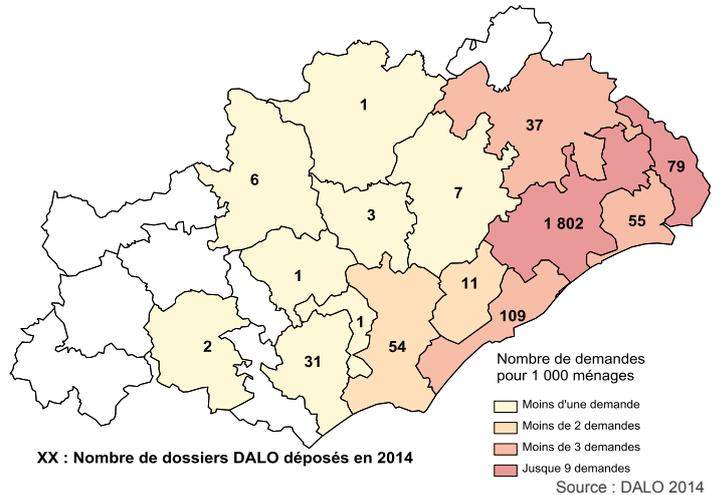
En 2014, le taux de refus d'un logement s'élevait à 22%. Ces refus de logement sont, en général, motivés par la volonté du demandeur de ne pas changer de commune par crainte de la perte du lien social ou de la représentation de certains quartiers et communes ainsi que par la difficulté et le coût des déplacements. Cependant, ces refus ont des conséquences clairement

préjudiciables au demandeur faisant perdre temporairement la possibilité d'obtenir une décision favorable dans le cadre du DALO, à moins que les motifs invoqués ne soient considérés comme légitimes par l'administration ou le juge administratif, ce qui reste exceptionnel. En effet, le DALO est l'ultime recours ouvert par la loi au demandeur ne parvenant pas à se loger ou reloger par ses propres moyens. Dès lors, un refus du logement proposé pour de simples motifs de convenance personnelle ne saurait être admis au regard du droit positif. Pour limiter ces refus, les acteurs du logement concernés (Etat, bailleurs sociaux et services sociaux) réfléchissent à la mise en place d'un accompagnement à la mobilité des publics bénéficiant d'une proposition de logement HLM au titre du DALO.

En 2014, les demandeurs reconnus prioritaires ont attendu, en moyenne, moins de 4 mois entre la réponse favorable de la commission DALO et la proposition d'un logement (5 mois en 2013 et 6 mois en 2012). Ce délai peut varier en fonction de la typologie de logement demandée.

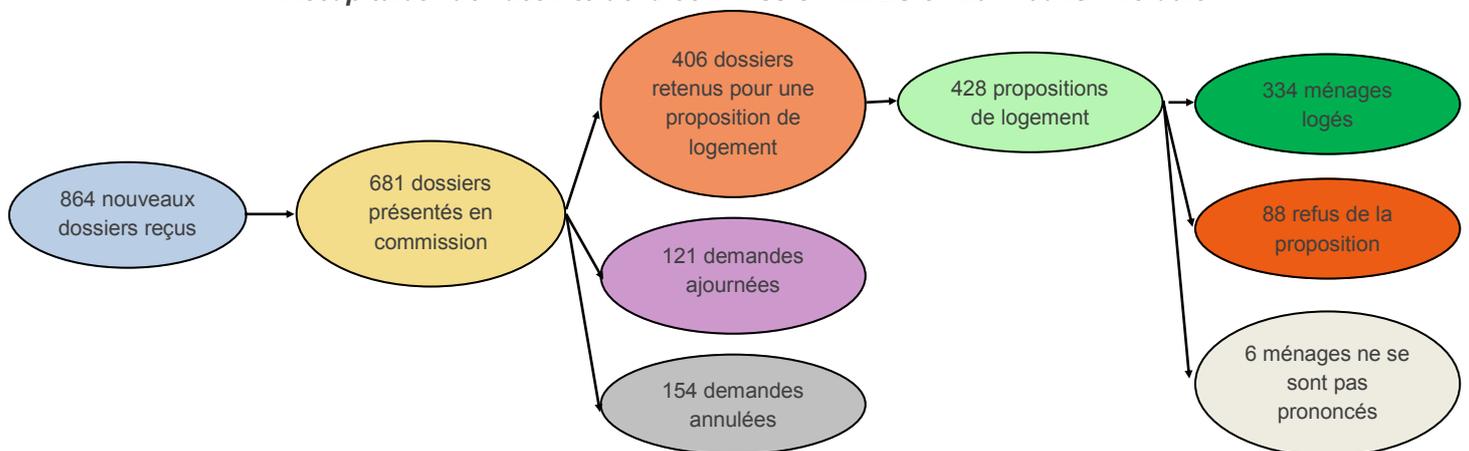
La majorité des demandes DALO émane de la métropole Montpellieraine. En effet, près de trois demandeurs sur quatre habitent la commune de Montpellier.

Répartition des recours DALO déposés en 2014 sur le département



■ MDES : pour les ménages cumulant des difficultés économiques et sociales

Récapitulatif de l'activité de la commission MDES en 2014 dans l'Hérault



Source : Bilan MDES 34, 2014

En complément du dispositif DALO, il existe, pour les ménages fragiles, la commission des Ménages en Difficultés Economiques et Sociales (commission MDES).

La CMDES a reçu, en 2014, 864 dossiers, soit une augmentation de 5% par rapport à l'année précédente. Seuls 681 dossiers ont fait l'objet d'au moins un examen par la commission, les autres ne répondant pas aux critères de la CMDES.

60% des dossiers passés en commission sont retenus par les organismes d'habitat social pour une proposition de

logement.

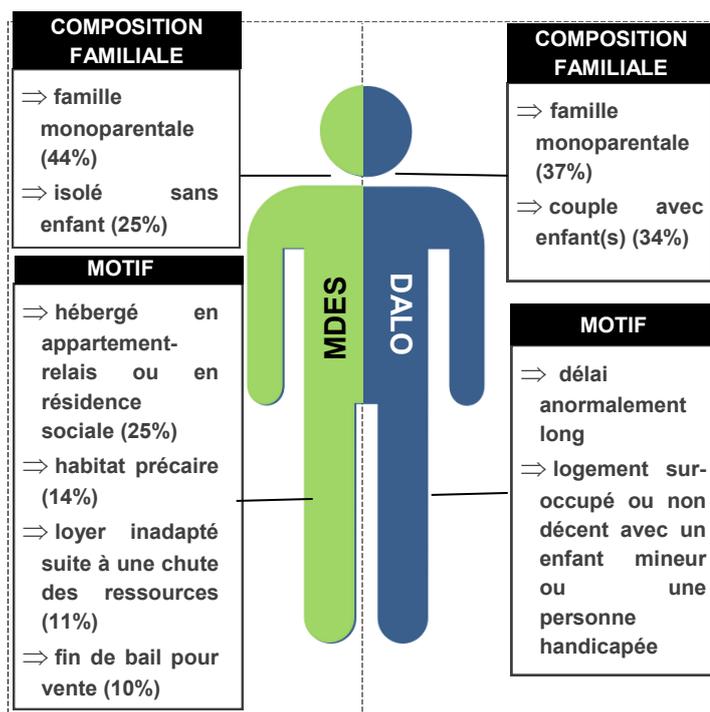
L'objectif, en 2014, était de proposer un logement à 338 ménages. Cet objectif a été dépassé avec 428 propositions de logements. A noter que les deux tiers de ces propositions portent sur des logements du contingent préfectoral.

66% des ménages présentés à la CMDES souhaitent un logement à Montpellier et 59% d'entre eux obtiennent satisfaction. Parmi ceux demandant un logement dans une autre commune, 60% obtiennent satisfaction.

Les refus (88 en 2014) sont plus importants dans le parc ancien que dans le parc récent, respectivement 27% et 11% de refus. Les propositions faites par les bailleurs respectent la demande de vigilance quant à la situation géographique du logement (hors ZUS).

L'efficacité du dispositif s'explique par la mobilisation des bailleurs sociaux et l'étroite collaboration entre les différents partenaires.

## Les principales caractéristiques d'un demandeur MDES et DALO



## Commission des Ménages en Difficultés Economiques et Sociales (CMDES)

Elle se réunit mensuellement dans le cadre d'un accord collectif départemental pour le logement des ménages en difficultés économiques et sociales. Cet accord a été signé pour 2013-2014 par le préfet de l'Hérault, le Département et l'ensemble des bailleurs sociaux ayant un parc de logements HLM dans l'Hérault. L'objectif est de veiller au respect de la mixité sociale et urbaine des villes et quartiers.

Sont éligibles les ménages cumulant un revenu fiscal de référence inférieur à 60% du plafond de ressources HLM et des difficultés sociales.

Un nouvel accord a été conclu pour 2015-2016 devant permettre de loger 320 ménages pour 2015 et 336 pour 2016.

Qu'il s'agisse des ménages ayant déposé un recours DALO ou reçus à la CMDES, la catégorie dominante est celle des familles monoparentales. En revanche, on observe que la MDES reçoit une part importante de demandes de personnes isolées (24%) alors que la commission de médiation traite un nombre élevé de recours émanant de couples avec enfant(s) (34%).

Les demandeurs DALO sont en majorité des personnes de 25 à 44 ans (78%), de nationalité Française (65%) et gagnant entre 0,5 et 1 SMIC mensuel (42%).

## SIAO : Accueillir et orienter les personnes sans abri ou en détresse

### Objectif des SIAO : Optimiser l'accueil et l'orientation des personnes mal logées

Le Service Intégré de l'Accueil et de l'Orientation (SIAO) est chargé, dans chaque département, d'accueillir les personnes sans abri ou en détresse, de procéder à une première évaluation de leur situation sociale et de les orienter vers les structures ou services les plus adéquats. Ce dispositif fonctionne sans interruption et peut être saisi par toute personne, organisme ou collectivité.

### Pour atteindre cet objectif, le SIAO a pour missions de :

- Constituer une plateforme unique centralisant l'ensemble des demandes d'hébergement et de logement adapté du département et disposant d'une

vision exhaustive du parc d'hébergement d'urgence, de stabilisation, d'insertion et de logement adapté afin d'orienter les personnes vers la solution la plus en adéquation avec leur situation ;

- Coordonner l'ensemble des acteurs locaux de l'hébergement et du logement (gestionnaires de structures, bailleurs sociaux, collectivités locales) ;
- Développer l'accompagnement social personnalisé tout au long des parcours d'hébergement ou d'insertion des personnes, notamment par la mise en place d'un référent personnel chargé de veiller à la continuité de la prise en charge pour chaque usager ;
- Mettre en place un observatoire local pour ajuster l'offre d'hébergement / logement aux besoins des personnes accueillies.

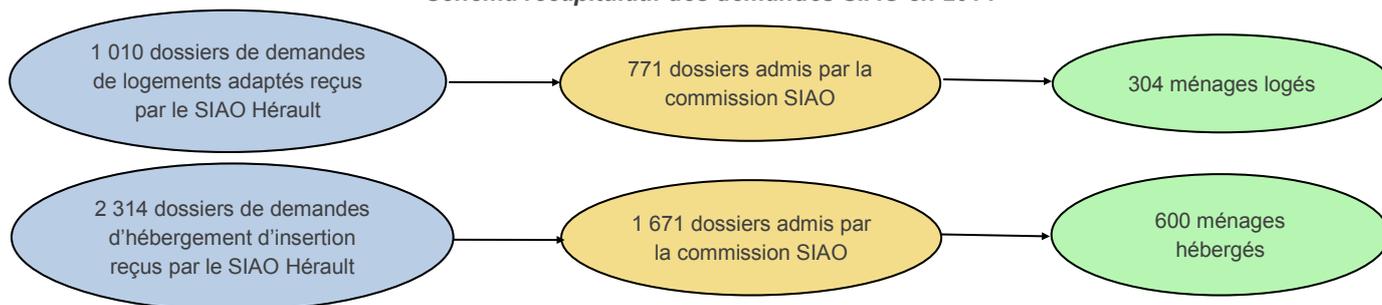


Le SIAO centralise sur le département l'ensemble des demandes de prise en charge de personnes ou de ménages privés de chez soi ou risquant de l'être. Il mobilise, pour répondre à ces demandes, l'ensemble de l'offre d'hébergement et de logement adapté disponible.

Les demandes d'hébergement ou de logement adapté sont formulées par tout travailleur social et s'appuient sur une évaluation réalisée en concertation avec le

demandeur. Ce dernier sollicite une orientation vers un dispositif d'hébergement ou de logement adapté. Les orientations proposées sont examinées par une commission chargée de la valider en veillant à ce qu'elles soient adaptées à la situation et aux besoins du demandeur. Ce guichet unique a été déployé à compter de 2010.

**Schéma récapitulatif des demandes SIAO en 2014**



Source : SIAO 34 2014

En 2014, le SIAO départemental a reçu 1 010 dossiers de demandes de logements adaptés et 2 314 dossiers de demandes d'hébergement. On constate une baisse des demandes de logements adaptés comme d'hébergement d'insertion. En effet, en 2013, on comptait 1 252 demandes de logements adaptés, soit une baisse de 19%, et 2 427 demandes d'hébergement d'insertion, soit une baisse de 5%. Ceci est dû à un retard temporaire dans la saisie des dossiers. Une partie des dossiers reçus en 2014 ont donc été saisis début 2015.

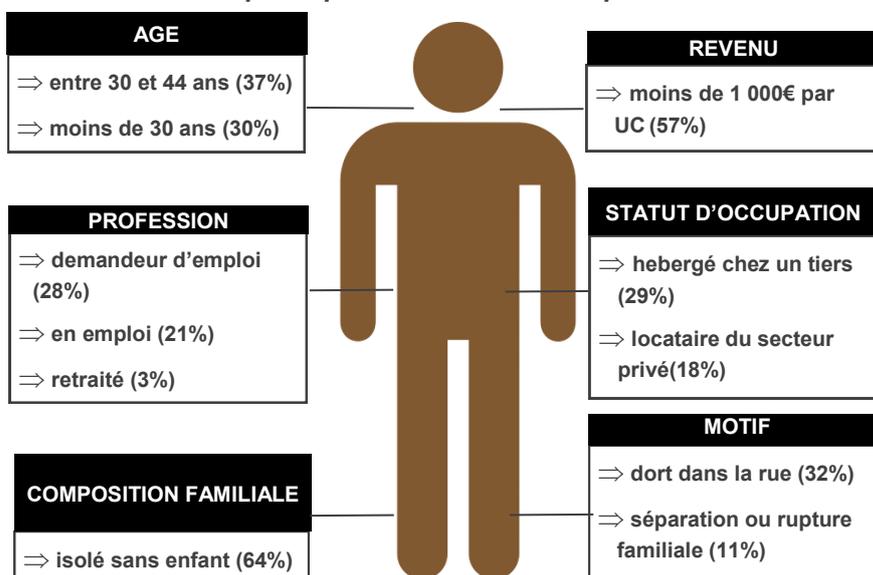
Les trois quarts de ces dossiers reçoivent un avis

favorable de la commission et passent donc en liste d'attente, 72% portent sur des demandes d'hébergement d'insertion et 76% des demandes de logements adaptés. De la même manière que pour les demandes, on constate une baisse du nombre de dossiers admis par la commission SIAO, qui reste cependant dans des proportions similaires à celui de 2013.

En 2014, 304 ménages ont pu être logés dans un logement adapté, équivalent à 30% des demandeurs, et 600 ménages ont pu intégrer un établissement d'hébergement, équivalent à 26% des demandeurs.

## ■ Logements adaptés

### Les principales caractéristiques d'un demandeur de logement adapté auprès du SIAO de Montpellier



Source : SIAO 34

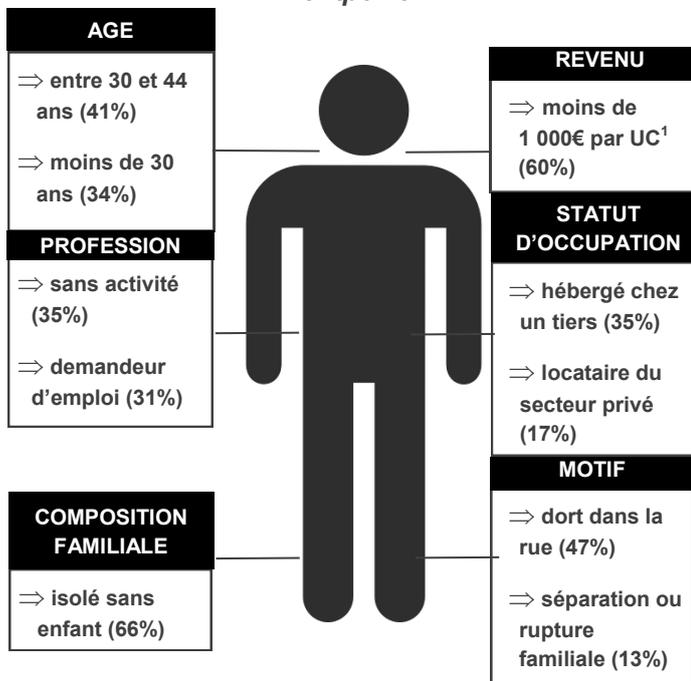
Malgré la baisse du nombre de dossiers reçus, dû à un retard temporaire dans la saisie de ces derniers, on soulignera l'augmentation de 12% du nombre de ménages logés dans un logement adapté.

Les demandes de logements adaptés reçues par l'antenne SIAO de Montpellier concernent des ménages fragiles. En effet, la tranche majoritaire concerne des personnes isolées sans enfant (64%) ou des ménages percevant moins de 1 000 € par unité de consommation (57%). Un quart des demandeurs vit avec moins de 500 € mensuel par unité de consommation.

Près d'un demandeur sur trois est demandeur d'emploi tandis qu'un demandeur sur cinq a un contrat de travail (CDI, CDD, interim ou apprenti).

## ■ L'hébergement

### Les principales caractéristiques d'un demandeur d'hébergement d'insertion auprès du SIAO de Montpellier



Source : SIAO 34

Les demandes d'hébergement reçues par l'antenne SIAO de Montpellier, proviennent principalement de personnes sans activité professionnelle (35%) ou de demandeurs d'emploi (31%). Seuls 10% des demandeurs d'une place d'hébergement ont un emploi au moment de la demande (CDI, CDD, interim, apprenti ou saisonnier). Deux tiers des demandes sont formulées par des personnes seules. S'agissant des revenus, 60% des demandeurs perçoivent moins de 1 000 € par unité de consommation. On notera même que 39% des demandeurs vivent avec moins de 500 € mensuel par unité de consommation. **Près de la moitié des demandeurs effectuent une demande au motif qu'ils dorment dans la rue.**

Dans le département, on recense, en 2014, 495 places d'hébergement d'insertion et 242 places d'hébergement d'urgence. 83% des places proposées le sont sur le territoire de Montpellier Métropole.

## Quel niveau de production des logements sociaux et à loyers maîtrisés ?

Quatre intercommunalités ont validé et adopté un Programme Local de l'Habitat (PLH). Il s'agit de la Métropole de Montpellier et des Communautés d'Agglomération de Béziers Méditerranée, du Bassin de Thau et d'Hérault Méditerranée. Ces PLH ont fixé des objectifs en termes de constructions de logements sociaux et de logements locatifs privés conventionnés avec l'ANAH.

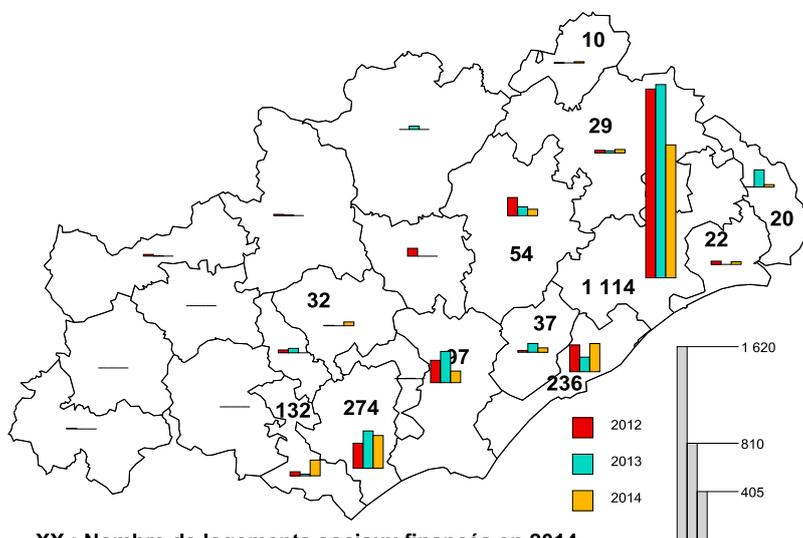
Concernant la construction de logements sociaux, seule la Communauté d'Agglomération de Béziers Méditerranée remplit ses objectifs avec 274 logements financés en 2014 pour un objectif de 240 logements.

De son côté, la Métropole Montpellieraine a dépassé les objectifs qu'elle s'était fixée en 2012 et 2013, avec respectivement 1 582 et 1 620 logements sociaux financés pour un objectif annuel de 1 500. En 2014, en revanche, seuls 1 114 logements sociaux ont été financés pour un objectif de 1 500. A Thau agglomération, on dénombre 236 logements sociaux financés pour un objectif de 282 et,

pour la Communauté d'Agglomération Hérault Méditerranée, seuls 97 logements sociaux ont été financés pour un objectif de 260. Cette dernière avait pourtant réalisé son objectif en 2013.

Il faut, tout de même, remarquer l'effort réalisé pour financer des logements très sociaux. En effet, un quart des logements sociaux financés sur le département sont des logements très sociaux,

### Logements sociaux financés depuis 2012



XX : Nombre de logements sociaux financés en 2014

Source : Infocentre SISAL 2012, 2013 et 2014

PLAI, tandis que la moitié sont des logements PLUS.

Le constat est identique pour les logements conventionnés ANAH. Seule l'agglomération de Béziers remplit son objectif avec 82 nouveaux logements conventionnés pour un objectif de 60. L'écart limité entre les loyers libres et les loyers conventionnés ainsi que l'importance de l'offre locative dans le parc ancien biterrois incite davantage les bailleurs privés à se tourner vers le conventionnement, que sur les autres territoires.

Au niveau départemental, les objectifs sont fixés dans le Plan Départemental de l'Habitat (PDH). En 2014, aucun objectif n'a été atteint contrairement à l'année 2013 où l'objectif de construction de logements sociaux avait été réalisé.

## Evolution de la production de logements locatifs sociaux et du nombre de logements conventionnés ANAH dans l'Hérault

		Objectifs annuels	En 2014	En 2013	En 2012	En 2011
	PLAI	720 à 900	648	921	581	520
Logements locatifs sociaux financés	PLUS	1 500 à 1 680	1 397	1 451	1 780	1 119
	PLS	250 à 300	12	341	229	614
	<b>Total</b>	<b>2 470 à 2 880</b>	<b>2 057</b>	<b>2 713</b>	<b>2 590</b>	<b>2 253</b>
Logements conventionnés ANAH	Intermédiaire	125 à 150	89	89	124	136
	Social	310 à 350	114	248	198	218
	Très social	65 à 90	21	9	43	30
	<b>Total</b>	<b>500 à 600</b>	<b>224</b>	<b>346</b>	<b>365</b>	<b>384</b>

Source : Infocentre SISAL et Infocentre ANAH

**La demande sociale**  
Chiffre clés



**32,5 %** des locataires du département vivent sous le seuil de pauvreté (Insee, Filosofi 2012)

**35 602** ménages

Héraultais demandeurs d'un logement social en 2014



**26 %** des attributions de logements sociaux, en 2014, correspondent à des mutations internes



**+ 20 %** de recours

DALO avec 2 238 recours DALO déposés dans le département en 2014



**428** propositions de logement par le biais de la CMDES, en 2014, pour un objectif de 338

## Un point sur la loi ALUR...

**Avec les apports de la loi ALUR sur la procédure de demande et d'attribution des logements sociaux, le demandeur de logement devient acteur de sa demande de logement : démarches simplifiées, droit à l'information pour le public et les demandeurs de logement, gestion de la demande de logement au niveau de l'intercommunalité et transparence des politiques d'attribution des organismes HLM.**

Dans un objectif de simplification de la demande de logement social, de transparence, de gestion territorialisée et, au final, de davantage de lisibilité pour les demandeurs, la loi ALUR du 24 mars 2014 a réformé la procédure de demande et d'attribution des logements sociaux avec :

- La mise en place d'un dossier unique de demande de logement social pour l'ensemble des réservataires et des bailleurs, avec par ailleurs la possibilité d'effectuer la demande par voie électronique,
- Un droit à l'information du public et des demandeurs de logement social avec la création d'un service partagé d'information et d'accueil des demandeurs dans les territoires des EPCI dotés d'un programme local de l'habitat approuvé,
- Une gestion partagée de la demande de logement dans les intercommunalités dotées d'un programme local de l'habitat approuvé,
- La mise en conformité des politiques d'attribution des organismes HLM et leur publicité.

Trois décrets d'application du 12 mai 2015, publiés au JO du 13 mai, viennent compléter la mise en œuvre de ces nouvelles dispositions :

- Le décret n°2015-522 modifie et complète les dispositions réglementaires relatives aux demandes de logement social (modalités de dépôt et renouvellement des demandes en ligne, élargissement des lieux de dépôt, dossier unique, ressources, mise en conformité et publicité des politiques d'attribution des organismes HLM, ...),
- Le décret n°2015-523 est relatif au dispositif de gestion partagée des demandes et à l'information du demandeur,
- Le décret n°2015-524 concerne la mise en place du plan partenarial de gestion partagée de la demande de logement social.

La réforme entre donc dans une nouvelle phase, opérationnelle depuis le 14 mai 2015 pour certaines de ces dispositions et pour les autres au plus tard au 31 décembre 2015.

### **Une demande de logement social qui devient unique en 2016.**

La loi ALUR a instauré le principe du « dossier unique » qui consiste, pour le demandeur, à déposer en un seul lieu les pièces justificatives constituant son dossier, à charge ensuite aux différents bailleurs et réservataires de s'en saisir via le Système National d'Enregistrement (SNE).

Le décret n°2015-522 du 12 mai 2015 précise que les pièces justificatives (dont la liste est fixée par l'arrêté du 24 juillet 2013) peuvent être déposées soit auprès de l'un des guichets enregistreurs du mandataire commun aux fins qu'il les enregistre dans le SNE ou dans un système particulier de traitement automatisé, soit par voie électronique dans le SNE ou le système particulier. Si dans un délai de quinze jours suivant le dépôt des pièces justificatives auprès d'un guichet enregistreur, le demandeur constate que celles-ci n'ont pas été enregistrées dans le SNE, il peut saisir le préfet qui fait procéder à l'enregistrement de ces pièces par un tel guichet ou service.

En outre, tout nouveau demandeur de logement social a désormais la possibilité de procéder lui-même à l'enregistrement de sa demande sur le portail internet du SNE : [www.demande-logement-social.gouv.fr](http://www.demande-logement-social.gouv.fr). Auparavant, seul le renouvellement de la demande pouvait se faire en ligne.

Pour ceux qui, plus classiquement, formulent leur demande auprès d'un guichet enregistreur au moyen du formulaire Cerfa n°14069\*02, la loi ALUR complète la liste des personnes morales ou services enregistreurs avec les Services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) s'ils le souhaitent et les Comités interprofessionnels du logement (CIL) qui, pour leur part, ont dorénavant l'obligation d'enregistrer les demandes des salariés des entreprises cotisantes.

### **Un droit à l'information des demandeurs de logement social sur le processus d'attribution des logements locatifs sociaux renforcé dès 2016.**

A chaque étape du processus d'attribution des logements sociaux, des informations doivent être accessibles au public et



aux demandeurs de logement social, à savoir qu'**à compter du 31 décembre 2015**, le public et les demandeurs de logement social pourront obtenir :

- des informations générales sur les règles d'accès au parc locatif social, sur les procédures applicables sur l'ensemble du territoire national, sur le délai anormalement long ;
- des informations individuelles avec un accès possible à tout moment aux informations contenues dans leur demande de logement social enregistrée mais aussi au moment même de la demande par la transmission d'informations comme, par exemple, les caractéristiques du parc social, le niveau de satisfaction des demandes exprimées sur le territoire mentionné dans sa demande, les modalités d'accès aux informations sur l'état d'avancement de sa demande après son dépôt ;
- des informations spécifiques au territoire des EPCI dotés d'un programme local de l'habitat relatives, par exemple, aux personnes morales intervenant dans le processus local d'attribution des logements, aux critères de priorité applicables, aux caractéristiques et à la localisation du parc social, à la liste des lieux d'accueil ou encore aux indicateurs permettant d'estimer le délai d'attente moyen selon les secteurs géographiques et les types de logement.

Pour mettre en œuvre ce droit à l'information spécifique au niveau des EPCI, la loi ALUR a prévu la création d'un service d'information et d'accueil des demandeurs de logements (SIDAL) avec, au moins, un lieu d'accueil physique qui permettra aux demandeurs qui le souhaitent d'être reçus dans un délai qui ne peut excéder un mois, sauf dans les zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants, où le délai peut être porté à deux mois.

**Depuis le 14 mai 2015**, postérieurement au dépôt du dossier, le décret n° 2015-523 impose notamment d'informer le candidat de la décision de la commission d'attribution, de son rang en cas d'attribution sous réserve de refus du ou des candidats précédents ainsi que les motifs de la décision en cas d'attribution sous condition suspensive et en cas de non-attribution. En présence d'une décision d'attribution, le demandeur doit être informé des conséquences de son éventuel refus de l'offre de logement. Il doit aussi avoir accès à la description précise du logement proposé avec l'indication, le cas échéant, que ce logement lui est proposé au titre du DALO.

### **Une forte implication des EPCI disposant d'un programme local de l'habitat approuvé avec la mise en place d'un dispositif de gestion partagée au plus tard au 31 décembre 2015**

Tout établissement public de coopération intercommunale doté d'un programme local de l'habitat exécutoire devra mettre en place un dispositif de gestion partagée de la demande de logement locatif social destiné à mettre en commun :

- les dossiers de demandes de logement social,
- les informations relatives à la situation des demandeurs,
- les informations concernant l'état d'avancement de leur dossier en cours de traitement.

Pour les autres intercommunalités, il s'agit d'une simple faculté.

L'objectif est que les différents acteurs du logement (bailleurs sociaux, réservataires, les organismes ou services chargés de l'information des demandeurs ou de l'enregistrement de leur demande) intervenant sur le territoire de l'EPCI communiquent sur les demandes qu'ils traitent et que le rapprochement entre la demande et l'offre disponible au niveau intercommunal soit optimisé.

Le décret n°2015-523, du 12 mai 2015, définit les informations que doit contenir ce dispositif de gestion partagée ainsi que les traitements qu'il doit permettre. A titre d'exemple, outre les informations transmises par le demandeur lors du dépôt de sa demande ou ultérieurement, le dispositif doit comprendre, avec l'indication de la date de survenance des évènements, des informations telles que :

- les rectifications apportées à la demande par un intervenant habilité au vu des pièces justificatives fournies par le demandeur,
- les évènements intervenus dans le processus de traitement de la demande comme, notamment, l'indication de la désignation du demandeur comme candidat à un logement déterminé en vue de la présentation de son dossier à une commission d'attribution ou les visites de logements proposées et effectuées,
- la décision prise par la commission d'attribution, les motifs de refus de la candidature ou encore la signature du bail suite à l'attribution du logement concerné ou les motifs de refus du demandeur, etc.

Les grandes orientations, destinées à assurer la gestion partagée des demandes de logement social et à satisfaire le

droit à l'information ainsi que les modalités de mise en œuvre concrètes de ce dispositif, devront être formalisées dans un plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs établi pour une durée de six ans.

Le décret n°2015-524 apporte des précisions sur le contenu du plan, ses modalités d'élaboration, d'évaluation et de révision.

## **Davantage de transparence dans les politiques d'attribution des logements par les organismes HLM en 2016.**

Les orientations, applicables à l'attribution des logements, doivent être définies par le conseil d'administration ou de surveillance de la société ou de l'organisme concerné en respectant les critères de priorité, définis par le code de la construction et de l'habitation (critères généraux et DALO), et le PDALHPD, les orientations fixées par la conférence intercommunale si elle est créée et le contenu du plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs.

Ces orientations, mais aussi les règlements intérieurs des commissions d'attribution, seront accessibles au public et demandeurs de logement social

Pour en savoir plus sur l'ensemble de ces dispositions et dispositifs, vous pouvez consulter les analyses juridiques rédigées par l'Anil en [cliquant ici](#).

### **A signaler**

***Une expérimentation est en cours sur la mise en place d'outils d'aide à la gestion de la demande et à la prise de décision d'attribution pour tendre vers une politique d'attribution intercommunale.***

Neuf EPCI volontaires ([liste de ces EPCI](#)) participent à un groupe de travail, mis en place le 16 juin 2015 par le ministère du logement, pour poursuivre la réforme de la gestion de la demande et des attributions de logements sociaux en allant vers une politique d'attribution intercommunale.

Plusieurs axes de travail ont été proposés comme la cotation de la demande (ou scoring), la location choisie, la publication sur internet de logements disponibles permettant de connaître à l'avance les critères de sélection, la mise en place de critères d'attribution partagés entre les réservataires ou la mutualisation des contingents « publics » (Etat, bailleurs sociaux, collectivités).

Dans son communiqué de presse du 16 juin 2015, la ministre du logement annonce que « les dispositifs testés qui s'avèreront pertinents pourront être généralisés ». Relevant du niveau législatif, les dispositifs pertinents pourraient alors être inscrits dans la loi « Egalité et Citoyenneté », annoncée lors du Conseil des ministres du 15 avril 2015 et qui sera déposée au Parlement cet automne et discuté au cours du 1<sup>er</sup> semestre 2016.

Pour en savoir plus : [communiqué de presse](#) et [dossier de presse](#).

Publication : ADIL 34

Directeur de la publication : Augustin CHOMEL (ADIL 34)

Comité de lecture : Laurent AUFRERE (CD34/DGAAT), Mireille BARA (DDTM 34), Gérard BOL (DDTM 34), Christine BERTRAND (DDCS/PVL), Pierre CHABRAN (CD34/DGAAT), Fabrice CLASTRE (DDCS/PVL), Fabienne MEUNIER (CD34/DGASD), Lucie POLLIN (DDCS/PVL) et Stéphane ZYRKOFF (CD34/DGASD)

Etudes, rédaction et cartographie : Florent SERNOUX (ADIL 34), Christine MULA (ADIL 34) et Jessica HAINIGUE (ADIL 34)

