Bilan de la mandature et attentes des OS sur le logement

Christelle Guyader, Co animatrice Union syndicale Solidaires FP

de la commission permanente Logement

CIAS du 11 septembre 2013

Le logement constitue un élément essentiel au bien être des personnels et joue par ailleurs un rôle important dans la conciliation de la vie personnelle et professionnelle.

La participation de l'employeur est essentielle dans un contexte où l'accès au logement est de plus en plus difficile pour les familles et les personnes seules et que la proportion du poste logement dans le budget par rapport à leurs revenus est de plus en plus élevée.

La réponse aux besoins en matière de logement doit faire l'objet d'une politique cohérente qui prenne en compte les différentes problématiques rencontrées par les agents.

Actuellement, au niveau interministériel, l'action en faveur du logement pour les agents de l'Etat se présente sous diverses formes:

- la mise à disposition de logements pour les agents de l'Etat, qui passe notamment par les réservations issues du « 5% préfectoral », mais aussi par une aide de leur employeur public, par des crédits sociaux inscrits en loi de finances pour financer des réservations conventionnelles auprès des bailleurs sociaux.
- La mise en place de dispositifs de logements temporaires par les SRIAS afin de répondre à des situations particulières.
- Une aide ponctuelle apportée par des prestations individuelles, notamment l'aide à l'installation des personnels et le prêt mobilité, qui, nous le verrons au cours de ce bilan, n'a pas atteint l'objectif social recherché.

L'ensemble de ces actions constitue la base d'une politique cohérente en matière d'aide au logement. Les organisations syndicales par leurs interventions se sont battues pour la maintenir et pour apporter les outils indispensables à sa pérennité. Elles ont par ailleurs apporté des éléments de réflexion sur son évolution afin qu'elle soit davantage en adéquation avec les besoins des agents.

Les réservations réglementaires et conventionnelles :

L'organisation de ces dispositifs, en termes de gestion et de suivi, constitue une préoccupation depuis de nombreuses années au sein des instances de l'action sociale interministérielle. Les dysfonctionnements constatés ont eu des conséquences sur l'engagement financier de l'Etat

dans la politique de réservations interministérielles. L'absence ou l'insuffisance de suivi des réservations conventionnelles a conduit le ministère de la Fonction publique à suspendre le financement de ces réservations en 2004.

Les actions menées par la FP pour y remédier n'ayant pas eu de suites satisfaisantes, les organisations syndicales n'ont eu de cesse de revendiquer la mise en place d'un dispositif spécifique. Elles ont, au cours de ce mandat, sollicité la DGAFP par courrier le 20 mai 2011 afin que soit effectué le recensement des logements issus des réservations réglementaires et conventionnelles, et qu'un dispositif de gestion et de suivi soit mis en œuvre, dispositif acté sur le principe au CIAS du 19 janvier 2011. Pour le premier point elles ont émis le souhait que cette mission soit confiée à l'IGA.

En réponse à cette demande, le ministre de la Fonction publique, confie le 26 août 2011 à l'inspection générale de l'administration, « 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. 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 proposition 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. » (Lettre de mission – 26 Août 2011).

Les organisations syndicales se sont félicitées du lancement de cette mission et ont souligné, lors de la présentation du rapport de l'IGA au CIAS le 4 avril 2012, la qualité du travail mené par les inspecteurs. Elles ont exprimé leur volonté de donner suite à leurs recommandations.

L'ensemble de ces recommandations devait faire l'objet de travaux au sein de la commission permanente chargée des questions liées au logement. Or, en raison de la diversité des sujets traités dans cette commission et du temps qui lui est imparti, il n'a pas été possible d'avancer dans ces travaux.

Les OS ont alors demandé, au CIAS du mois de juin 2012**,** la mise en place d'un groupe de travail spécifique axé sur la recherche des moyens de reconquête du 5 % préfectoral afin de répondre au moins en partie aux besoins des agents en matière de logement.
Il serait chargé, notamment, de :
- reprendre les recommandations des inspecteurs de l'IGA afin d'élaborer des axes de travail,
- rechercher les mesures à mettre en œuvre pour accéder à la connaissance de ce parc et en suivre son évolution localement,
- d'étudier la possibilité de renégocier les localisations actuellement inadaptées ou vétustes voire insalubre de ces logements (en Ile-de-France par exemple), afin d'équilibrer les réservations réglementaires en fonction des besoins des agents.
Par ailleurs, les travaux menés dans le cadre des conclusions du rapport de l'IGA pourraient constituer le point de départ d'une maîtrise par les SRIAS et le CIAS du parc de logements relevant du 5%, mais aussi celui des réservations conventionnelles, permettant notamment le repérage des besoins, le suivi du parc, la gestion des flux de demandes, l'accès à l'information par les agents, l'identification des régions sur lesquelles doit se porter l'effort de l'Etat.

Lors de leur rencontre avec le cabinet de la ministre chargé de la Fonction publique le 31 juillet 2012, les organisations syndicales ont obtenu l'assurance de la mise en place de ce groupe de travail. La Ministre s'y engage également au CIAS du 22 janvier 2013.
Le lancement de la concertation sur l'attribution des logements sociaux par la Ministre de l'égalité des territoires et du logement le 16 janvier 2013, a conduit les organisations syndicales à interpeller Madame Lebranchu par courrier le 26 mars 2013, afin de lui rappeler son engagement et lui exprimer la volonté d'être entendues dans le cadre de cette concertation. Celle-ci doit déboucher sur une réforme intégrée au projet de loi sur le logement et l'urbanisme. La réforme envisagée suscite des interrogations quant aux éventuelles conséquences sur les logements sociaux réservés aux agents de l'Etat.

Les organisations syndicales sont toujours dans l'attente de la mise en place effective de ce GT.

Les organisations syndicales ont bien conscience que ce travail doit s'accompagner d'une volonté politique. Comme le suggère l'IGA, les organisations syndicales sollicitent une intervention de la Fonction publique (ou de l'autorité politique) pour que des personnels soient affectés au suivi et à la gestion de ce parc, qu'un outil commun à l'ensemble des départements et régions soit mis en place. Tous ces éléments contribueront à construire une politique cohérente du logement pour les agents de l'Etat.

Les organisations syndicales attendent également un engagement politique du gouvernement pour maintenir le parc réservé aux agents de l'Etat à 5%. Elles demandent, sur ce point, la modification de l'article R 441-5 du code de la construction et de l'habitation, qui reprenne la rédaction antérieure au décret du 15 février 2011, afin de garantir un seuil minimum de logements réservés aux agents de l'Etat.

Par ailleurs, les organisations syndicales jugent qu'il est nécessaire de poursuivre la politique interministérielle de réservation de logement. Ce besoin est particulièrement criant pour l'Ile de France. Le rapport de l'IGA a mis en lumière le fait que la totalité du parc de logements relevant du 5% bénéficie aux agents de l'Etat à Paris. Il n'est plus possible de répondre aux besoins des agents par cet intermédiaire.
Les agents de l'Etat, et notamment les primo-arrivants, rencontrent de plus en plus de difficulté pour se loger en raison du prix élevé des loyers, mais aussi du manque de logements.
Pour les organisations syndicales, l'Etat doit investir dans la construction de nouveaux logements ou dans la rénovation d'immeubles anciens, pour répondre à l'ensemble des besoins.

Les organisations syndicales du CIAS considèrent qu'il est du rôle de l'Etat employeur d'apporter des réponses aux besoins de ses agents, elles n'acceptent pas le désengagement financier de l'Etat, qui en 2012 a mis fin au financement de nouvelles réservations. Elles revendiquent donc la reprise des réservations interministérielles dans les zones à forte tension immobilière et l'octroi du budget de financement correspondant. Au CIAS du mois de juin 2012, les organisations syndicales ont dans un premier temps estimé à 6M€ les dépenses en mesures nouvelles.

Enfin, une étude des besoins est indispensable ainsi que l'élaboration d'une cartographie des réservations de l'ensemble des parcs, y compris les réservations ministérielles, afin de disposer de tous les éléments pour évaluer au mieux l'effort nécessaire de l'Etat employeur.

Politique interministérielle en faveur du logement temporaire et d'urgence pour les agents de l'Etat :

Partant du constat que, depuis quelques années, le nombre de SRIAS proposant dans leurs actions des dispositifs de logements temporaires répondant aux besoins des agents en situation d'urgence ou en mobilité est en augmentation, parce que ces besoins se généralisent au regard des situations difficiles rencontrées sur l'ensemble du territoire, les organisations syndicales demandent au CIAS du 27 juin 2012 que les crédits nécessaires à ces actions soient pris en compte sur une ligne budgétaire spécifique inscrite au programme 148 (à l'instar des crèches).
Cette demande s'inscrit dans une démarche globale pour le logement des agents de l'Etat, ces dispositifs permettant de répondre à des besoins spécifiques. Ils s'inscrivent d'une part dans une mesure d'accompagnement des agents en difficulté et de l'autre dans un processus de recherche d'une solution pérenne de logement.
Si les organisations syndicales se félicitent de l'avis favorable donné à leur demande, elles déplorent la remise en cause d'une politique cohérente de l'accès au logement en faveur des agents de l'Etat en ne prenant pas en compte le besoin de financement de réservations interministérielles.
Ces dispositifs ne doivent pas contribuer à gérer une attente indéterminée avant un hypothétique accès au logement. Dans l'esprit des organisations syndicales, ils constituent, en fonction de la situation de l'agent, un sas vers l'accès à un logement pérenne.
L'enveloppe des crédits alloués pour répondre aux besoins des agents de l'Etat ne représente donc pas une avancée en soi si elle ne s'intègre pas dans une réelle politique globale du logement.

Aide à l'installation des personnels:

2010: Nombre de dossiers servis: 6491, dépense (aide versée + rémunération prestataire): 4 755 447,33
2011: Nombre de dossiers servis: 6969, dépense: 5 189 564,53
2012: Nombre de dossiers servis: 6481, dépense: 4 689 359,1

Cette prestation constitue une aide principalement destinée aux jeunes agents, le nombre de bénéficiaires évolue au rythme des recrutements, environ 8 sur 10 ont moins de trente ans.

Les organisations syndicales ont exprimé le souhait, au CIAS du 29 juin 2011, de revoir les principes de bases de cette prestation, afin qu'elle cimente les besoins liés à l'installation et à la mobilité, le prêt mobilité n'ayant pu apporter une réponse satisfaisante aux besoins dans ce domaine.

Par ailleurs, les organisations syndicales demandent la modification des conditions d'attribution de cette aide en proposant de rallonger le délai entre la signature du bail et la demande de l'aide de 4 à 6 mois, en raison du nombre de rejets important de dossiers au motif

du dépassement de ce délai. Dans le rapport d'activité de l'AIP 2011: le nombre de rejets représentait 8% des dossiers (1088), et le nombre des dossiers rejetés en raison du non-respect du délai de 4 mois entre les dates de signature du contrat de location et le dépôt de la demande représentait 58,9% des dossiers rejetés.
Cette demande formulée à plusieurs reprises en commission et au CIAS n'a reçu à ce jour aucune réponse positive. La proposition du cabinet de la Ministre de la Fonction publique de suspendre cette prestation apporte une réponse radicale.

Prêt mobilité:

Cette prestation destinée à apporter une aide au paiement du dépôt de garantie (deux mois de caution de loyers) devait être instaurée en septembre 2006 afin de faciliter l'installation des agents à la suite d'une mobilité rendue nécessaire dans les conditions fixées par l'article 18 du décret n°90-437 du 28 mai 1990.
Elle ne sera lancée que le 25 juillet 2007, sous la forme d'un prêt à taux zéro, plafonné à 1000€, remboursable sur 3 ans. Très vite le montant maximum évolue et est fixé à 2000€ pour les agents affectés dans les régions Ile-De-France, PACA ainsi que pour les agents exerçant la majeure partie de leurs fonctions dans les zones urbaines sensibles (ZUS).

2010: Nombre de prêts avec mise à disposition des fonds: 161
2011:Nombre de prêts avec mise à disposition des fonds: 171
2012: suppression de la prestation (circulaire du ministre de la FP 9 janvier 2012).

Très peu d'agents ont sollicité cette aide, en raison sans doute de sa caractéristique d'aide remboursable.

Aide aux parents d'enfants étudiants:

Les travaux à venir de la commission logement devront également aborder la problématique des enfants d'agent poursuivant leurs études. Les organisations syndicales ont émis le souhait, au CIAS du mois de juin 2012, d'apporter une réponse aux besoins en matière de logement aux parents de jeunes étudiants décohabitants. Cette mesure s'inscrirait en complément de l'aide proposée en soutien aux agents qui ont des enfants étudiants.
Si cette prestation n'a pas trouvé de réponse dans le contexte budgétaire actuel**,** les organisations syndicales attendent toujours la prise en considération pour l'Etat employeur public de cette problématique.

En conclusion, les efforts portés par l'Etat employeur ne sont pas satisfaisant et fluctuent d'une année sur l'autre en fonction des crédits alloués à l'action sociale interministérielle. Cette situation ne permet pas de maintenir et faire évoluer une politique en matière d'aide au logement qui soit en mesure de répondre aux besoins des agents.
Cet effort est pourtant indispensable au regard de la difficulté rencontrée par les personnels pour se loger. Il l'est d'autant plus que « l'effort des ministères en matière d'aide au logement est très inégal », comme le souligne le rapport IGAS/CEGEFI (page 64 du tome 2) : « compte-tenu du poids des dépenses de restauration dans l'action sociale ministérielle, la majorité des ministères n'a pas fait de la politique en faveur du logement une priorité,

préférant souvent affecter des moyens en faveur des vacances pour les enfants et les familles ».

Références:

- Rapport IGAS/CEGEFI
- Rapport IGA
- Etude sur le logement temporaire Nord-Pas-De-Calais
- Bilan des échanges de l'atelier logement des journées des SRIAS Octobre 2012
- Documents des Commissions permanentes réalisés par le personnel de PS2
- Rapport d'activité des prestataires pour l'AIP et le prêt mobilité.
- Déclarations liminaires CIAS 2011 – 2012 - 2013