



PLAN DÉPARTEMENTAL D'ACTION POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DÉFAVORISÉES

Conseil général
LOIRE
EN RHÔNE-ALPES



PREFECTURE
DE LA LOIRE

Assises départementales

Un logement pour tous

28 juin 2007

Compte-rendu de l'atelier 1 – Les outils du PDALD

Limites rencontrées, Effets de levier et synergies à rechercher, perspectives nouvelles : Accompagnement, appui à l'accès, au maintien dans le logement,....

Animateurs : Marie-louise Jacot (CG42\DVS\SDPS), Bertrand Lapostolet (PDALD),
David Heneault (Etat\DDE), Danielle Bardet (Etat\DDE),

Rapporteurs : Nicolas Bérut (CG42\DVS\SDPS) et Nadia Bouakel (PDALD)

Déroulement :

Compte tenu de l'organisation des ateliers, nous avons proposé de **regrouper les outils du PDALD 2002-2006 en trois thématiques¹** :

Thématique I : Le logement pour tous,

Il s'est agi ici de regrouper les interventions des participants sur les actions² du Plan qui concernent plutôt cette thématique : les Commissions Logement Territorialisée (CLT), Coordination offre publique et privée dans le cadre des CLT, Connexion avec le schéma d'hébergement d'urgence, L'actualisation et la mise en œuvre du schéma départemental d'accueil des gens du voyage, le fichier de logement de demande prioritaire, la gestion des réservations, Connexion avec le dispositif d'enregistrement départemental des demandes de logements sociaux dit « numéro unique ».

Thématique II : Les Aides à la personne,

Il s'est agi ici de regrouper les interventions des participants sur les actions³ du Plan qui concernent plutôt cette thématique : Le fonds d'aide à l'accès et au maintien (FLU), les actions d'accompagnement pour l'accès et le maintien et la prévention des expulsions et le Fonds d'Aide aux Locataires et Propriétaires Occupants (FALPO).

Thématique III : Logement Indigne & Information des acteurs,

Il s'est agi ici de discuter de deux types d'actions⁴ :

La question du logement indigne : La lutte contre l'inconfort et l'insalubrité.

La question de l'information : Communication et information sur les actions du Plan, L'information du Public.

Sur la base des échanges, il est proposé ci-après une « reformulation » des débats en croisant les trois thématiques avec le triple questionnement du départ : Les problématiques rencontrées, l'identification des bonnes pratiques et l'esquisse de propositions (faisant apparaître un numéro).

Afin de rester synthétique, le choix a été fait enfin d'inclure l'identification des bonnes pratiques dans l'esquisse de propositions...

¹ Nous avons décidé de ne pas retenir les actions du PLAN relatives à son fonctionnement interne : le CRP, l'équipe technique, l'articulation entre PDALD et les autres dispositifs, le tableau de bord du PDALD et le Chef de Projet des actions du Plan...

² Voir le Sommaire du PDALD page 3.

³ Idem..

⁴ Idem.

Thématique I : Le logement pour tous

Des problématiques qui témoignent de parcours résidentiels bloqués...

Une demande de plus en plus précaire : l'analyse des demandes du fichier des demandes prioritaires montre une précarisation de la population émergeant au Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALD), à laquelle s'ajoute la très grande variété des difficultés rencontrées par les ménages qui nécessitent autant de réponses adaptées (Accompagnement Social Lié au Logement (ASLL), Accord Collectif, Baux glissants, Maîtrise Œuvre Urbaine et Sociale du PDALD, ...).

Des solutions de qualité de plus en plus difficiles à trouver : D'une manière générale, l'offre de logements adaptés reste insuffisante ; l'offre de logements sociaux disponible et accessible en terme de coûts diminue également (diminution de la mobilité résidentielle au sein du parc HLM, nouveaux modes de vie, ...) même si l'effort de mobilisation des bailleurs sociaux au profit des CLT s'est accentué via les dispositifs contractuels (convention de mobilisation du contingent préfectoral) ; la performance énergétique des logements (en particulier ceux construits avant les années 80) qui devient un problème crucial pour l'équilibre budgétaire des ménages (hausse du coût de l'énergie, poids de plus en plus important des charges locatives liées au logement,...).

Des dispositifs pertinents et nécessaires mais insatisfaisants en l'état : le manque d'équité territoriale entre les Commissions Logement Territorialisées (CLT) a été évoqué, la restriction des critères d'inscription au fichier soulevée face aux besoins et le décalage des critères d'éligibilité « ressources » aux dispositifs (Fichier/ FLU) rappelés, ainsi que la distorsion persistante entre les logiques (et les pratiques) de l'accompagnement social des ménages, « l'urgence » d'une réponse pour le ménage et les attentes (et les pratiques) des bailleurs chargés de proposer cette réponse ; les participants (services sociaux et bailleurs) soulignent la nécessité de renforcer les échanges et les éléments de connaissance dans l'inter CLT sur les propositions faites ou les réponses apportées ; la prise en compte des demandes ayant dépassé le délai anormalement long reste satisfaite de manière inégale et renvoie vers l'analyse des solutions proposées (dans le parc existant ou le parc adapté) par les bailleurs sociaux ; ...

... mais des pistes de travail multiples :

Une CLT perfectible : Instance reconnue et appréciée du partenariat local, la CLT est également de médiation des « situations complexes » où l'animation thématique (plutôt qu'au fil de l'eau de la liste) semble pertinente. Certaines pratiques sont d'ailleurs à valoriser : l'information sur l'offre nouvelle et existante de logements (Programmation PLAI, ...) ou la vacance de l'offre mise en œuvre par la CLT de Roanne... Néanmoins, des améliorations ont été proposées pour les CLT :

1. la création d'une charte « des bonnes pratiques » (ou d'un règlement intérieur) des CLT afin de clarifier le rôle et les missions des partenaires, et développer des relations de confiance entre Bailleurs Sociaux et Services Sociaux,
2. l'uniformisation des modalités de présentation des dossiers dans une logique d'équité territoriale, sur la base d'une information sur la situation des ménages complète mais limitée aux seuls éléments nécessaires à l'analyse des difficultés des demandeurs,
3. la mobilisation du partenariat, notamment auprès des élus des communes, des bailleurs privés, des acteurs de l'hébergement d'urgence et des collecteurs du 1%,
4. la mise en œuvre d'un travail spécifique sur les demandes de plus de 15 mois (délai anormalement long sur la Loire), afin de distinguer notamment les demandes nécessitant une réponse adaptée au délai de traitement plus long (accord collectif, bail glissant, ASLL, ...) de celle relevant d'un logement plus ordinaire...

5. l'amélioration des circuits d'échange de l'information par la mise à disposition permanente de l'information entre partenaires de la CLT sur les caractéristiques liées à la demande, l'offre disponible, l'état des demandes, les propositions de logement réalisées, les motifs de refus,...
6. l'amélioration de l'information des demandeurs, qui doit se faire tout au long du traitement en CLT (inscription, propositions, radiation, sortie).
7. l'harmonisation des critères du fichier prioritaire avec l'ensemble des dispositifs du Plan : permettre une révision des critères, en particulier celui monétaire (Revenu par Unité de Consommation – RUC) et qui ne devrait plus être exclusif au regard de certaines situations (Expulsion par exemple).
8. l'abandon du terme « prioritaire », dont l'acceptation commune est trompeuse pour les ménages inscrits au fichier,
9. L'invention de nouveaux partenariats entre acteurs des CLT : « il nous faut être inventif » !

Une production d'offre à améliorer : Sur la base des expériences ligériennes réussies (Opération Public d'Amélioration de l'Habitat « Thermique », la construction de « maisons passives », la Maîtrise d'Oeuvre Urbaine et Sociale « Relogement des publics prioritaires », ...), un certain nombre de propositions ont été évoquées.

10. la production d'une offre de logement social disposant de la Haute Qualité Environnementale (HQE),
11. l'aide à la réhabilitation HQE de l'offre ancienne, notamment dans le parc public collectif ancien,

Un accompagnement social à renouveler : Si certaines avancées du Plan ont été notées comme la mise en place de l'ASLL catégorie V (Public fragile), l'accompagnement social des ménages doit être revisité par :

12. la prise en compte de « l'attente » dans l'accompagnement social des ménages inscrits notamment au fichier des demandes prioritaires,
13. la sensibilisation des ménages (individuellement et/ou collectivement) à l'usage performant de son logement : Comment faire des économies sur les fluides ? Comment optimiser son mode de chauffage ? ...

Thématique II : Les Aides à la personne

Des dispositifs d'aide qui existent mais qui questionnent...

Un Fonds Logement Unique (FLU) pas toujours performant : Dans un environnement national parfois compliqué (pour les jeunes de moins de 25 ans, pour le salariat pauvre, pour les accédants en difficultés...), l'iniquité de l'exclusion de certaines situations du fait d'un RUC supérieur au seuil d'éligibilité a été rappelé, en particulier pour des situations d'expulsion ou pour des demandes d'ASLL ; l'inadaptation de la mise en œuvre de la caution solidaire du FLU a été aussi évoqué ainsi que la « stagnation » à 900 euros depuis 2003 du seuil d'inéligibilité⁵ dans un contexte inflationniste ; la pertinence des rejets fréquents des CLU des demandes d'aides au maintien renvoyées au surendettement a été également questionnée ; ...

Des dispositifs ligériens pas toujours mobilisés, aux effets incertains : Des baux glissants qui ne glissent pas ; des dispositifs sous-utilisés (Fonds d'Aide aux Propriétaires et Locataires Occupants – FALPO, Protocole d'Accord⁶) et parfois en décalage (ANAH versus FALPO)⁷ ; la méconnaissance de « bonnes

⁵ En France, le seuil de pauvreté se situe à 788 euros.

⁶ Anciennement Protocole Borloo.

⁷ Alors que le FALPO est un dispositif ligérien complémentaire de ceux proposés par l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH), cette dernière privilégie des travaux d'amélioration de l'habitat complets, alors que le FALPO permet une approche partielle de la réhabilitation proposée...

pratiques » par les acteurs (Baux emphytéotiques⁸ pour les accédant en difficultés, Groupes « NégaWatt » d'Héliose, les fonds de garanties impayés spécifiques, la Commission de Médiation, la Commission de Conciliation, ...) constituent les principales problématiques évoquées.

Un ASLL, lourd à mettre en œuvre et parfois peu adapté : Le circuit de prise de décision d'une mesure ASLL et de son renouvellement est apparu trop lent et trop compliqué ; la durée trimestrielle de certaines mesures ASLL (hormis pour la phase diagnostic) a été également jugée peu pertinente ; ainsi que le contenu des mesures ASLL trop souvent mises en œuvre dans une logique d'accompagnement social (demande de FLU, relogement au sein des CLT, ...) au détriment d'une logique de droit (objectifs de maintien dans les lieux par l'amélioration de l'habitat et/ou la valorisation des droits des locataires).

... mais des pistes de travail multiples :

Une CLU perfectible : Même si certaines propositions relèvent de dispositifs nationaux (Révision des modalités de calcul des aides au logement, attente du nouveau dispositif de Garantie Universelle du Risque Locatif – GURL, ...), d'autres concernent spécifiquement l'amélioration⁹ et l'adaptation du FLU, qui quand il est utilisé pleinement¹⁰ s'avère une réponse financière souvent pertinente :

14. la refonte du dispositif de garantie solidaire (en lien avec la GURL),
15. la proposition d'un accord préalable et temporaire du FLU accès pour des ménages en recherche de logement,
16. l'harmonisation des critères d'éligibilité entre CLT et CLU (en lien avec la proposition n°7),
17. la définition de situations exceptionnelles (situation d'expulsion, ASLL argumenté,...) et dérogatoires aux critères d'éligibilité (dans le cas par exemple de la signature d'un Protocole d'Accord),
18. l'adaptation du règlement intérieur (RI) du FLU aux évolutions actuelles : intégration du diagnostic performance énergétique (DPE) dans le traitement des demandes (en associant ou conditionnant ? un niveau de performance énergétique), prise en compte de la décence des logement dans l'instruction des demandes, articulation avec les autres dispositifs (GURL, ...),

Un accompagnement des ménages à revaloriser : Même si la richesse des outils (baux glissants, Falpo, protocole d'accord, ...) mis à disposition des travailleurs sociaux ou l'existence d'expériences partenariales réussies (Mise en place de commissions préalable à l'assignation par des bailleurs publics,...) constituent de réelles opportunités d'intervention, l'accompagnement social peut être amélioré par ,

19. une simplification des procédures de mise en œuvre de l'ASLL,
20. une amélioration de l'accompagnement des sorties de structures d'hébergement d'urgence en lien avec les dispositifs d'urgence (Service d'Accueil et d'Orientation - SAO et « 115 »),
21. le recours facilité aux mutations internes pour les ménages éprouvant des difficultés budgétaires,
22. le recours à des actions de sensibilisation des ménages à l'usage « économe » de leur logement (cf. proposition 13),
23. l'utilisation des baux glissants pour maintenir un ménage en cours d'expulsion,

⁸ le CALL-PACT de St Etienne propose de maintenir des accédants en difficultés dans leur logement, en devenant (temporairement) propriétaire du logement.

⁹ L'expérimentation des CLU anonymes a été évoquée comme une pratique intéressante et une réflexion à poursuivre...

¹⁰ La question de la sous-utilisation du FLU Maintien et des ses nombreuses possibilités (demandes partielles mais multiples, accord de principe dans le cadre d'un accord collectif, etc.) a été en particulier soulevé...

Thématique III : Logement Indigne & information des acteurs

Deux thématiques trop souvent considérées comme mineures dans le Plan...

Un dispositif de lutte contre l'habitat indigne sous utilisé : Malgré une actualité réglementaire favorable, la lutte contre l'habitat indigne reste difficile à mettre en œuvre sur la Loire du fait notamment de l'éclatement des compétences (la décence aux ménages, l'application du Règlement Sanitaire Départemental aux communes¹¹, l'insalubrité aux services déconcentrés de l'Etat) et de la multiplicité des dispositifs mobilisables (groupes insalubrité quand ils existent, Commission de Conciliation, arrêté d'insalubrité, ...).

Une information aux acteurs encore insuffisantes : Même si l'information en direction des professionnels s'est améliorée (le site du Plan, La lettre de Steph'Logement, les journées du Conseil Départemental d'Accès aux droits – CDAD, ...), la connaissance des dispositifs de plus en plus nombreux et de plus en plus complexes constitue encore une difficulté majeure pour les acteurs de Plan. En outre, l'information aux usagers reste insuffisante et inadaptée : on a parlé de « déficit d'informations »... Enfin la difficile et imparfaite circulation de l'information (et la cohérence des actions qui en découlent) a été souvent évoquée.

... mais des pistes de travail multiples :

Une volonté politique à mettre en œuvre pour lutter contre l'habitat indigne : les expériences actuelles (Groupes insalubrité, la MOUS Lutte contre l'Habita Indigne – LHI) montrent qu'avec la volonté politique, il est possible d'améliorer l'habitat des ligériens en magnant « la carotte et le bâton » :

24. la création au niveau départemental pour les communes ne possédant pas de services techniques, une assistance à la mise en œuvre du règlement sanitaire départemental,
25. la mise en place d'un observatoire de l'habitat indigne commun aux acteurs, qui recense nominativement les logements repérés comme indignes et indécents,
26. l'intégration des DPE dans les diagnostics habitat réalisés par les CAL de la Loire,
27. l'accompagnement des ménages dans leurs démarches juridiques, au regard des critères de décence,
28. la réflexion à mener autour d'un droit à l'énergie,

Un souci permanent de communication à mettre en œuvre : Un effort de communication semble ici particulièrement nécessaire et pourra être réalisé par :

29. la recours à des groupes d'usagers pour rendre accessible l'information produite par le Plan,
30. en qualifiant les acteurs, par la mise en place de sessions annuelles de formation sur la thématique logement (de type CDAD),
31. en facilitant l'accès à l'information par la production d'outils de communications (plaquette, lettre d'informations,...)
32. en réfléchissant à la mise en œuvre d'un guichet unique du logement pour les usagers sur le modèle des Associations Départementale d'Informations sur le Logement ou autres Maison de l'Habitat,
33. en améliorant la circulation des informations entre acteurs.

¹¹ qui implique de disposer d'un service technique...