

Les Plans Départementaux d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées de la Région Rhône-Alpes en 2003

Marie-Aude Corbillé,
Laurence Garayt
CETE de Lyon

La commande de l'Observatoire Régional de l'Habitat et du Logement de Rhône-Alpes était la suivante :

- donner une vision synthétique du contenu des PDALPD de la région Rhône-Alpes et de leur organisation,
- faire le bilan des résultats des financements et aides mis en œuvre depuis l'entrée en vigueur de la loi de lutte contre les exclusions,
- mettre en lumière des dispositifs considérés comme innovants ou efficaces localement,
- repérer les difficultés de mise en œuvre actuelles.

Quatorze ans après la Loi Besson et six ans après la Loi de lutte contre les exclusions, le bilan des Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées montre qu'ils sont toujours opérationnels et mobilisateurs. Par rapport au bilan réalisé en 1997, nous avons été frappés par :

- l'abondance de bilans, d'évaluations, de données statistiques existant en DDE et en DDASS,
- la même difficulté, voire plus grande encore qu'en 1998, à comparer ces données entre départements car elles se sont spécifiées,
- la multiplication des actions et des outils mis en œuvre et par conséquent, celle des investigations possibles.

1 – Les publics visés par les Plans

L'énoncé de la loi du 29 juillet 1998 sert de base à la définition des publics prioritaires dans les documents des PDALPD : "La priorité est donnée aux ménages sans logement, menacés d'expulsion sans relogement, logés dans des taudis ou logements insalubres, précaires ou de fortune, ou hébergés ou logés temporairement, et ceux qui connaissent un cumul de difficultés (financières et d'insertion sociale)". Les PDALPD de l'Ain et de l'Isère donnent des exemples plus précis (gens du voyage, squatts ...), la Savoie définit en plus un critère de délai de mise en œuvre d'une solution.

Aucun Plan ne fixe d'objectifs quantifiés et territorialisés même si les études préparant leur élaboration ont permis de mieux connaître ces publics de manière localisée. Les objectifs par bassin d'habitat préconisés par le décret, n'ont pas été déterminés. Les seuls objectifs quantifiés et qualifiés concernent ceux déterminés dans le cadre des Accords collectifs et ceux attribués aux MOUS.

2 - Les dispositifs d'analyse des besoins, de recensement de la demande des ménages "défavorisés" :

Les fichiers d'enregistrement de la demande en logement des mal logés recensés en 2003 existaient déjà lors du bilan réalisé en 1997. Les observatoires visant à la connaissance des besoins se sont par contre multipliés et enrichis.

Globalement, les indicateurs de besoins en logements sont plutôt alarmants : lorsque les critères d'inscription aux fichiers restent stables sur plusieurs années, on constate que le nombre de demandeurs ne cesse de croître. Devant cette pression, certains départements ont dû réajuster leurs critères, pour cibler davantage les ménages les plus en difficulté. Ces réajustements posent alors la question de la fiabilité de leur utilisation pour illustrer l'évolution des besoins.

Les fichiers des mal logés donnent une connaissance d'une demande "éligible" mais pas de l'ensemble des demandes ... c'est un peu la conclusion de l'évaluation faite par ACADIE dans le Rhône. Ainsi, les observatoires de la demande en hébergement ou en logement transitoire sont très complémentaires aux observatoires des demandes en logement. Ils apportent une connaissance :

- de la demande non éligible aux fichiers de la demande en logement ou aux fichiers des mal logés,
- de la demande éligible mais non satisfaite ou non prise en compte par les PDALPD.

La multiplication des dispositifs de recensement et de repérage des besoins dans un même département semble parfois être un "maillage" nécessaire pour assurer la connaissance de besoins diversifiés dont certains échappent toujours aux "critères" ou ne trouvent pas de solutions dans le dispositif d'attribution correspondant.

Au delà de ces conclusions, il reste difficile de comparer les résultats des différents départements entre eux : les critères d'inscription aux fichiers ou les indicateurs des observatoires ne se recoupent pas forcément d'un département à l'autre.

Un rapprochement des différents gestionnaires de fichiers permettrait d'apporter un éclairage supplémentaire sur les spécificités des demandes et leurs évolutions.

3 - Les Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées : organisation, pilotage et contenu

Les Comités de pilotage apparaissent rarement comme de véritables lieux de débats et de décisions. Ainsi, les partenaires du Département et de l'Etat les considèrent souvent comme des chambres d'enregistrement et s'interrogent sur le sens du terme « partenariat ». La composition des équipes techniques, soit se limite aux pilotes (Etat et Département), soit recompose un large partenariat. Seuls deux départements ont recruté des chefs de projets.

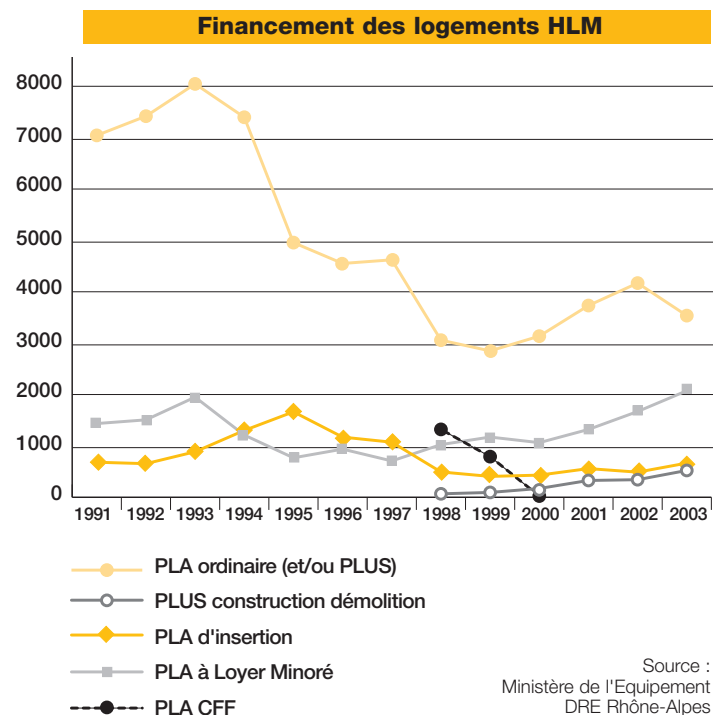
L'Ain, l'Ardèche, la Drôme et la Loire ont calqué leur découpage sur celui des Commissions Locales d'Insertion ou des secteurs d'action sociale des Départements. Les autres départements essaient plutôt de s'appuyer sur des intercommunalités existantes ou émergentes.

Dans les départements où les découpages ne correspondent pas à des structures intercommunales, il faut constater qu'il est difficile de faire vivre et perdurer les instances locales dans leur formation plénière même si les instances techniques fonctionnent bien par ailleurs.

4 - La mobilisation d'une offre de logements

Dans tous les départements, un accord collectif départemental entre l'Etat et les bailleurs sociaux a dû être négocié et signé afin d'apporter une meilleure prise en compte de la demande des personnes relevant du plan départemental d'action pour le logement des plus démunis. Leur définition et leur négociation se sont avérées parfois très longues. Selon les départements, les publics ciblés recouvrent soit les ménages dits « prioritaires » dans le cadre du PDALPD, soit des ménages beaucoup plus spécifiques (par exemple : sortant de CHRS).

10 500 logements très sociaux ont été financés en Rhône - Alpes depuis 1991 (en PLA d'insertion de 1991 à 1994, en PLA très social de 1995 à 1997 puis en PLA d'intégration depuis 1998). Depuis 1998, la production de logements d'intégration varie entre 500 et 660 logements par an et rejoint en 2002 un volume semblable à celui des PLUS démolition-reconstruction.



En 2003, les PLAI ont représenté 9 % de la production de logements sociaux en Rhône-Alpes. La fongibilité des enveloppes de financement induit un raisonnement nouveau : un PLAI "coûte" en moyenne 3 fois plus cher qu'un PLUS et les arbitrages des départements varient beaucoup selon les années sauf dans le Rhône où la part des logements d'intégration reste supérieure à 10 %.

Tous les départements ou presque signalent la difficulté à réaliser des logements sociaux et des logements d'intégration en raison de l'augmentation des coûts du foncier.

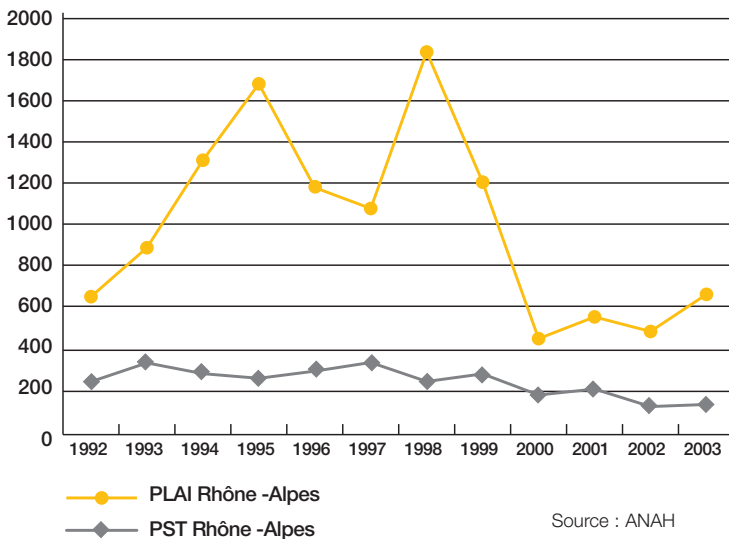
2 734 logements ont été financés en PST entre 1992 et 2001. Comparée aux PLA d'intégration, la production est restée assez stable.

L'offre en logements et en hébergements temporaires et d'urgence

Organisée dans le cadre des Schémas départementaux d'accueil, d'hébergement et d'insertion, cette offre est plus ou moins intégrée aux différents PDALPD : certains départements intègrent le bilan de cette offre dans le rapport au CDH ou les bilans annuels du Plan, d'autres en font un bilan à part. D'après une étude de la DRASS, il s'avère que "des dispositifs financés de façons très différentes accueillent des publics très similaires, ce qui introduit des inégalités dans les prises en charge".

La lutte contre l'habitat indigne - ou insalubre est tantôt intégrée aux PDALPD, tantôt traitée dans un Plan à part. Elle passe par une plus grande coordination avec le FSL, les MOUS et les collectivités locales.

Logements financés en PST depuis 1992



Ces logements représentent ainsi 18 % des logements conventionnés privés subventionnés par l'ANAH, jusqu'à 35 % en Haute Savoie et 5 pour mille logements locatifs privés (15 en Ardèche).

Mais en réalité, les premiers logements financés ayant commencé à sortir des conventions, que reste t-il de ce parc aujourd'hui ?

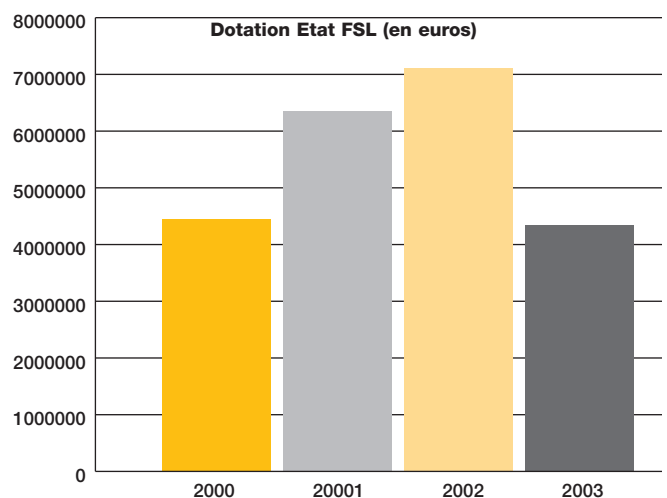
Les MOUS, très souvent assurées par les CAL-PACT, visent soit l'ensemble des publics du Plan, soit un public particulier (par exemple : gens du voyage), soit une problématique (par exemple : saturnisme).

5 - Les Fonds de Solidarité pour le Logement

Ils tiennent encore et toujours une place centrale dans les PDALPD.

Les FSL aident financièrement environ 20 000 ménages chaque année dans la région Rhône-Alpes, (soit 2 à 3 % des ménages ayant des ressources inférieures à 60 % des plafonds d'accès au logement HLM). Face à l'incertitude concernant le montant des dotations 2003, puis 2004, et au nombre crois-

Fonds solidarité pour le logement



sant de demandes d'aides, des départements ont resserré leurs critères d'accès. Le département de la Loire a testé avant l'heure les réformes projetées dans le cadre de la décentralisation : le FSL a été fusionné avec les fonds énergie et s'appelle désormais le Fonds Logement Unique (FLU).

Le budget des missions d'accompagnement social est particulièrement impacté par les récentes restrictions budgétaires et le nombre de mission a diminué. Dans les départements qui disposent d'évaluations, le taux de réussite des missions est jugé plutôt bon mais l'exercice d'évaluation est difficile.

Tous les départements s'interrogent sur la façon de mieux prendre en compte l'accompagnement de personnes dont les problèmes sont d'ordre psychologique voire relèvent de la psychiatrie. Ce qui soulève la question de la durée et de la lourdeur de la mission, qui dépasse l'accompagnement lié au logement mais devient un accompagnement social global.

6 - La prévention des expulsions

La mise en œuvre de chartes de prévention des expulsions s'est faite plus ou moins rapidement selon les départements. Les nouvelles modalités préconisées par la Loi de lutte contre les exclusions, et notamment le déclenchement d'enquêtes sociales avant assignation, se mettent en place difficilement. Les services sociaux des départements ont une charge de travail de plus en plus lourde et les enquêtes ne peuvent être réalisées que partiellement.

Conclusion

Globalement, malgré une mobilisation importante et continue des acteurs, malgré l'efficacité des outils, l'efficacité des Plans est aujourd'hui mise en doute par les personnes interviewées en DDE et en DDASS :

- l'augmentation des prix du foncier et la difficulté de plus en plus grande à produire du logement social et du logement très social, limitent la production d'une offre de logements,
- l'augmentation des loyers du parc locatif privé contribue à accroître les difficultés de relogement des ménages,
- la diminution des budgets d'action sociale amène les FSL à resserrer leurs critères d'aide, les fichiers des mal logés à se recentrer sur les ménages "les plus" en difficulté et crée des incertitudes financières pour les associations d'intermédiation locative,
- le souci de toujours mieux aider les publics en difficulté avec des moyens en diminution a souvent conduit à complexifier et à sur-réglementer les dispositifs, d'où une perte de lisibilité des Plans.

Les équipes de pilotage nouvellement constituées témoignent par ailleurs de leur difficulté à s'approprier une réglementation complexe et des programmes d'actions "tentaculaires".

