

La mise en œuvre du droit au logement opposable dans les territoires
28/11/08 à Paris

Quelles sont les conditions de mises en œuvre du droit au logement sur les territoires ?

Note de Michaël CAZOT, Président de la commission Logement de la FNARS Bretagne¹

Partie A : LE DEVELOPPEMENT DE L'OFFRE

Pourquoi la Bretagne avec la Basse Normandie a-t-elle peu de dossiers en commission de médiation ? Ce n'est pas le fruit du hasard, mais au contraire le cheminement d'une longue politique sociale de l'urbanisme. En m'appuyant sur l'exemple du département et en particulier de Rennes et de Rennes Métropole, 5 critères sous-tendent le développement d'une offre de logements pour les plus démunis :

1 - Une volonté locale de développer une politique sociale :

- en construisant toujours du logement social : pas sous la pression des lois mais par une volonté de répondre à tous les publics .Rappelons que la Ville de Rennes a mis en place dès 1963 une commission unique d'attribution des logements sociaux :les usagers bénéficiaient d'un seul lieu d'inscription avec des critères adoptés par tous les organismes HLM ;
- en contrôlant le développement d'une mixité sociale des quartiers (il y a du HLM en centre historique comme en périphérie)
- en affectant un très fort budget à la construction de logements sociaux pour en atténuer les prix de sortie.

Exemple : Rennes Métropole qui a la délégation des aides à la pierre apporte des aides financières pour les logements neufs aidés :

- pour le locatif social : 24 000 euros en moyenne
- pour le locatif intermédiaire : 16 000 euros en moyenne
- pour l'accession aidée : 16 000euros en moyenne.

Elle a pour objectif de construire 4 500 logements par an dont 2 250 en logements aidés Et de répartir ceux-ci en 1 125 locatifs sociaux (PLUS/PLAI) et 1125 intermédiaires (accession aidée et locatif intermédiaire). Ces 1125 représentant le taux de 25% des 4500.

Donc, une volonté de construire plus, dans toutes les communes (il y a un contrat d'engagement par commune) et d'aménager mieux les espaces et les opérations d'urbanisme.

2 - Une volonté d'anticiper et d'expérimenter : quelques dates.

1963 : commission unique d'attribution qui vers les années 1980 attribue des points de priorité pour être attentif à des difficultés croissantes de certains ménages : séparation, problèmes de santé, d'expulsion, de sorties d'hôpital ou de CHRS etcDALO avant l'heure

1967 : commission dettes de loyers assumée par : Ville de Rennes, Préfecture, CAF ? MSA ? DDASS ? Assedic, CCAS, CPAM ...)

1983 : rédaction d'une convention districale pour l'accès au logement des populations en difficultés qui permet :

- la création d'un fonds de cautionnement mutuel pour les impayés de loyers des publics « en difficultés » sortant notamment de CHRS (=un FSL avant l'heure)
- la mise en œuvre de la sous-location avec bail glissant + création de l'accompagnement social lié au logement (la loi Besson arrivera en 1990).

¹ Retenu, Mickaël Cazot nous a fait parvenir la note suivante

Créer du logement social, oui, mais en recherchant ou expérimentant des trajectoires intermédiaires répondant aux craintes des organismes de ne pas toujours être « la solution » pour loger tel ménage, et répondant aux usagers, impatientes d'avoir un toit à eux, même s'il est sous-loué.

3 - Une volonté politique de faire AVEC des partenaires :

Tout le monde connaît l'ancrage historique en Bretagne de la vie associative et militante.

En Ile et vilaine, et sur Rennes en particulier, des dizaines d'associations militaient pour les publics en difficultés (Notre 1^{er} CHRS date de 1936 : asile de nuit tenu à l'époque par des bénévoles, principalement des étudiants avocats). Avant 1980, l'Ile et vilaine possédait toutes les réponses appropriées en CHRS pour les publics en grandes difficultés.

La campagne de « pauvreté-précarité » de 1984 va développer les prémices du « logement temporaire » sous prétexte de répondre à l'urgence hivernale.

La ville de Rennes va mettre à disposition des associations volontaires de nombreux logements appartenant à la commune.

1989 verra la création d'une association spécifique : ALFADI (aide au logement des familles en difficultés) formée des partenaires suivants : Rennes, organismes .HLM, CAF, DDASS, CG, CHRS....) avec pour mission, soit de reloger temporairement, soit d'accompagner le ménage à toutes les étapes de sa difficulté de logement.

1995 : création d'une agence immobilière à vocation sociale : partenaires Rennes-Métropole, ADOHLM, Asso.CHRS et FJT ; ceci permet d'étendre l'offre de réponses dans le parc privé.

1997 : Rennes finance un « hôtel social » pour améliorer l'offre en places d'urgence.

Dernièrement (2005) : la ville a proposé aux associations partenaires de reconvertir des maisons de retraites « déclassées » en logement temporaire ou résidence sociale avec un apport financier non négligeable pour équilibrer les loyers de sortie.

Donc, une volonté politique d'associer, de susciter et de soutenir l'initiative associative et partenariale.

4 - Une volonté de se confronter à la notion d'urgence et de priorités

Là encore, la meilleure façon de répondre à ces problèmes est d'anticiper.

Concrètement, grâce à une mise à disposition de locaux, nous avons depuis 1996, une cellule d'accueil et d'orientation qui centralise toutes les demandes d'hébergement ou d'urgence de nuit sur l'ensemble de Rennes Métropole. Le 115, géré par une autre association se coordonne avec elle.

Depuis 1999, la CLH de Rennes Métropole se réunit tous les 15 jours pour étudier les demandes prioritaires de logements ou d'hébergement.

L'Etat finance la fonction d'urgence, mais sans les CCAS et les associations cette fonction ne se développerait pas.

5 - Une volonté de diversifier les réponses en logement comme en hébergement .

Pour que le droit au logement soit une réalité, il faut du logement à des prix abordables, dans tous les quartiers, dans toutes les communes. D'où, ce qui était la volonté d'une ville s'est transféré sur celui de l'agglomération par des contrats personnalisés pour chaque commune afin que chacune selon sa taille, son emprise foncière contribue à l'accueil de familles en difficultés.

Quant à l'hébergement ou le logement temporaire, c'est un maillon nécessaire au parcours logement dont nombre de familles peuvent bénéficier si la collectivité locale admet leur implantation, oblige à des complémentarités et surtout à une cohérence d'attitude face à ces ménages. La politique d'un seul référent social est recherchée chaque fois que possible.

En un mot, les territoires avec une diversité de solutions logement/hébergement sont les plus efficaces. Les recours seront alors très faibles !

PARTIE B : GESTION DES DISPOSITIFS ET LEUR ARTICULATION

Ce n'est pas tant le nombre de dispositifs qui compte, mais les missions qui leur ont été données, les délégations de décision décentralisées reconnues par tous, la présence des partenaires pertinents autour de la table facilitant ainsi la mise en œuvre de l'outil géré par les uns ou les autres : tel partenaire, l'accompagnement social, tel autre, la recherche de logement adapté, tel autre, les aides financières.

L'important est que le « lieu » retenu soit le plus pertinent pour le territoire concerné

Ainsi :

1/ pour la gestion de la demande de logement :

- Rennes et Rennes Métropole disposent d'un seul fichier d'inscription qui personnalise la demande par une attribution de points pour prendre en compte des priorités. La commission (conférence communale du logement) est composée des organismes HLM, de la CAF, MSA, DASS Etat, CG, CHRS, association spécialisée dans le suivi, UDAF... (en 2007 : 9000 inscrits, 2100 attributions réalisées).

En lien avec cette conférence du logement, Rennes Métropole a une commission locale de l'Habitat qui a en charge d'examiner tous les 15 jours les cas prioritaires afin de les proposer à cette conférence communale

La CLH valide le caractère prioritaire, mobilise l'offre, met en place ou pas un accompagnement social, et décide des aides financières du FSL.

La composition de cette CLH est la suivante : un élu de Rennes Métropole, un représentant de l'Etat, 2 pour le Conseil général dont 1 CDAS ; la CAF, la Fnars, une association d'usagers, l'AIVS, le SHS de Rennes. La présence de ces partenaires raccourcit la mise en œuvre des décisions prises.

(NB/ à Brest, il y a également une commission locale – la CASU - qui étudie en amont les cas prioritaires et dont les acteurs se partagent les réponses = même effet de réponses adaptées)

En 2007, plus de 1100 dossiers ont été présentés ; 900 ménages ont bénéficié d'un relogement prioritaire : 40% dans les logements temporaires gérés par l'AIVS ; 20% dans des résidences d'hébergement temporaire (7 existent sur Rennes) ; 12% ont eu une proposition directe dans le parc HLM ; 10% une orientation hébergement (FJT, CHRS) ; 7% ont bénéficié d'un accompagnement social spécialisé (Alfadi) ; enfin, 11% de report pour ré-étude du dossier.

- A l'échelon départemental : jusqu'à présent cette gestion se faisait autour des commissions d'insertion des CDAS, sauf qu'il n'existait pas de centralisation de la demande.

A compter du 1/01/2009, sont mis en place :

- une fiche unique de la demande sur tout le Département (grâce à fichier IMHOWEB) prenant en compte l'ancienneté et l'aspect public prioritaire de DALO ; une seule demande pour postuler dans toutes les communes, sauf Rennes Métropole qui a son propre fichier depuis longtemps, mais les deux fichiers seront connectables

- 5 commissions locales d'accès prioritaires qui joueront le même rôle que la CLH de Rennes Métropole composées du sous-préfet, d'un membre du CG ; des HLM, des bailleurs privés, d'un maire du territoire, d'un CHRS, d'une association d'insertion logement, des organismes collecteurs, d'un CDAS, elles prendront ensemble les décisions pour une action coordonnée immédiate.

2/ pour la gestion du contingent préfectoral : il est délégué sur chaque territoire.

- Pour Rennes il est délégué depuis 1989 à la conférence communale ;

- Pour le Département, ce sont les Commissions d'insertion et FSL, prochainement « les commissions locales d'accès prioritaires ».

- Dans le cadre des commissions Relogement Prioritaire, cette délégation est faite aux bailleurs sociaux avec un CR annuel à posteriori.

3/ pour la gestion du FSL : on a vu que cette gestion appartient désormais aux départements et aux délégataires (Rennes Métropole)

Ce dispositif est satisfaisant, car il est calé sur les territoires.

De plus, le CG d'Ille et Vilaine a affecté 20 CESF (une par CDAS) pour suivre les problèmes liés au logement, ceci, en plus des associations spécialisées chargées de l'accompagnement social lié au logement (comme Alfadi sur Rennes Métropole).

Autre particularité développée sur Rennes Métropole : la pratique du « référent » unique ». Comme tous les partenaires sont autour de la même table, il est décidé qui sera le référent de l'accompagnement du ménage dans son projet « logement » de façon à garder la cohérence d'interventions multiples nécessaires parfois au projet.

4/ pour la prévention des expulsions :

Il existait une charte départementale avec le secteur public, renouvelée le 07/02/08.

Une nouvelle charte vient d'être signée spécifiquement pour les propriétaires privés le 07/02/08 dans le cadre du PDALPD. Cette charte permet une bonne articulation entre FSL, CDAPL, Banque de France, par l'intermédiaire des bailleurs et de l'UDAF.

D'ailleurs, au sein des organismes, il existe des commissions sociales de prévention des expulsions (Etat, bailleurs, travailleurs sociaux, représentants d'usagers) avant de recourir à la Force Publique. De même, dans deux arrondissements du Département (Redon et Rennes), il y a une commission consultative d'expulsion organisée autour du sous-préfet.

5/ en ce qui concerne les accords collectifs départementaux : en Ille et vilaine, ils existent au moins depuis 2000 et sont régulièrement renouvelés (Etat/HLM/CG) en adaptant les objectifs annuels.

Le dernier en date : reloger 116 ménages/an sur tout le territoire en s'articulant avec le logement adapté et les besoins en accompagnement social lié au logement (une AIVS sur Rennes Métropole, une AIVS sur le Département : « les clés de haute Bretagne »).

Les publics principalement concernés :

- ménages en attente de logement sans solutions adaptées
- ménages ayant une mauvaise utilisation du logement, ou provoquant troubles de voisinage.

6/ Autre accord ou convention spécifique au 35 : entre Etat, HLM et associations CHRS

Dans le cadre du contingent préfectoral, engagement des organismes HLM de mettre à disposition des associations d'hébergement ou spécialisées logement un nombre annuel de logements pour développer la sous-location avec objectif de bail glissant (accord qui remonte dans les années 1995).

Avec tous ces dispositifs, la philosophie générale de la pratique en Ille et Vilaine est de faire fonctionner d'abord les dispositifs existants avant de recourir à la Commission de médiation.

D'ailleurs, le secrétariat de celle-ci a pour pratique de solliciter en amont les CLH pour approfondir la demande du ménage et cibler son besoin,

Et en aval, d'agir pour le relogement effectif du ménage : c'est pourquoi certains dossiers ont trouvé leur réponse avant le passage en commission de Médiation.

L'efficacité de ces dispositifs est due principalement à la confiance établie entre chaque partenaire depuis des années et aux résultats obtenus lors des expérimentations conduites ensemble.

PARTIE C : LE PILOTAGE TERRITORIAL.

Autre particularité de notre département, nous serons dans les premiers, lors du renouvellement du PDALPD, à concevoir un seul document de plan d'actions pour les personnes défavorisées.

En effet le Schéma d'Accueil, Hébergement, Insertion (SAHI) fait partie intégrante du nouveau PDALPD et s'appellera :

PLAN DEPARTEMENTAL D' ACTIONS POUR L'HEBERGEMENT, L'ACCUEIL, L'INSERTION ET LE LOGEMENT DES PERSONNES DEFAVORISEES.

L'organisation fait apparaître un co-pilotage : ETAT - CONSEIL GENERAL pour le département-hors Rennes Métropole.

Pour Rennes Métropole, le co-pilotage est ETAT – le VP de L'habitat de Rennes Métropole - Conseil général.

C'est un schéma intelligent et partagé.(en cours d'approbation)

Il y a un comité responsable du plan au niveau départemental coiffant 5 commissions locales toutes composées à l'identique.

Ce comité responsable est aidé par un comité technique composé des services de l'Etat, du CG, de la CAF et des 3 communautés d'agglomérations (Rennes, St Malo, Vitré). Le secrétariat est assuré par la DDE aidé par le CG.

Cette organisation a voulu répondre à 3 principes :

A partir d'objectifs communs reconnus, tels que :

- améliorer le fonctionnement des dispositifs de droit commun en clarifiant le rôle de chacun,
- reconfigurer des instances partenariales pour traiter les situations délicates au cas par cas

3 principes d'actions vont structurer les dispositifs :

- volonté d'organiser les modes d'intervention autour d'une double logique :
 - celle du traitement ordinaire, selon les missions de chaque acteur
 - celle du recours à des moyens personnalisés, impliquant un traitement partenarial et la mobilisation d'aides, parfois dérogatoires pour une réponse adaptée au ménage.
- le traitement personnalisé doit s'opérer dans un cadre départemental, de manière territorialisée, dans des instances partenariales, selon une logique de proximité.
- le traitement personnalisé des cas d'exception implique une articulation entre différents types d'interventions et d'acteurs pour qu'ils adaptent respectivement leurs actions afin d'aboutir à la meilleure réponse pour le ménage.

Cette logique de réponse territorialisée, on la retrouve également dans le schéma AHI où les responsables de territoire devront s'efforcer que puissent voir le jour des missions fondamentales comme l'écoute, l'accueil d'urgence (femmes victimes de violence), l'insertion par l'hébergement temporaire, et ceci au plus près des besoins des usagers.

EX. : création de maisons relais aux 4 coins du département, pas seulement sur la Métropole. Avec également une prise en compte de la géographie puisqu'il est prévu, par ex. de faire une maison relais interdépartementale autour d'une ville où 3 départements se rejoignent .

La prise en compte des territoires de vie des ménages et une organisation territoriale vont faire progresser la participation des communes à s'unir pour répondre complémentirement aux problèmes de l'exclusion, notamment en matière d'hébergement-logement car les deux réponses sont inséparables aujourd'hui.

Beaucoup de nos concitoyens ne connaissent pas les lois, en particulier celle du Droit au logement opposable. Or, c'est au plus près de son lieu de vie-ou d'errance-que chaque citoyen doit trouver **INFORMATIONS ET REPONSES APPROPRIEES** à son besoin vital :un toit.

L'action territoriale –avec droits et devoirs-en est la réponse à condition de s'en donner les moyens.