

Guide méthodologique

pour les Plans départementaux
d'Action pour le logement
des personnes défavorisées

Document principal

Juillet 2012



Ce guide a été rédigé par ACADIE - groupe reflex pour
la direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature

LA POLITIQUE EN FAVEUR DU LOGEMENT DES DEFAVORISES A CONNU EN 20 ANS DES EVOLUTIONS MAJEURES 6

De la co-gestion de situations difficiles à l'élaboration et l'animation d'une politique partagée.....	6
De l'affirmation du Droit au logement à l'instauration du Droit au logement opposable (DALO)	8
Du « parcours résidentiel » au « logement d'abord »	11
Une tension constante entre cadre national et mise en œuvre locale	15

LE PDALPD : LE POINT DE VUE DU DROIT AU LOGEMENT DANS LES POLITIQUES D'HABITAT 16

La place du PDALPD dans le champ des politiques de l'habitat	18
La charnière entre le PDALPD et le PDAHI.....	21
L'articulation du PDALPD avec les dispositifs sectoriels.....	26
La cohérence entre le PDALPD et le FSL	29

LE PDALPD : UN LIEU DE MISE EN COHERENCE DES MOYENS QUI SUPPOSE UNE ANIMATION 32

Mettre en place le comité responsable du Plan, instance de pilotage politique du Plan	33
Prévoir les outils techniques pour faire vivre le Plan	35
Au minimum, doter le CRP d'un secrétariat	35
Faut-il constituer un comité technique permanent ?.....	35
Comment désigner des chefs de projets légitimes, ou organiser des groupes de travail ?...37	
Prévoir les outils de pilotage et d'évaluation.....	38
Envisager la création d'instances locales.....	39
Faut-il créer des instances locales ?.....	40
Quelle est la plus-value attendue de la territorialisation de l'action ?.....	41
Si l'on territorialise, comment découper le territoire ?.....	41
Pour quelle durée établir le PDALPD ?.....	43

LE PROGRAMME D' ACTIONS : DES OBJECTIFS QUANTIFIES ASSORTIS DE MOYENS 43

Développement et mobilisation de l'offre de logements.....	44
Une meilleure perception des besoins spécifiques	44
Une réduction des obstacles à la réalisation d'une offre De logements d'insertion accessible et adaptée	47
Une mobilisation plus efficace du parc privé à vocation sociale	47
Régulation de l'accès au logement au profit des publics prioritaires	48
Gérer plus efficacement les situations en difficulté durable d'accès au logement.....	48
Mesurer l'impact du dispositif sur la satisfaction de la demande.....	49
Mobiliser et diversifier l'offre nécessaire au respect des priorités.....	50

Renforcer la coopération et la coordination des attributions pour obtenir un relogement effectif et durable des personnes reconnues prioritaires.....	51
Prévention des expulsions et des coupures de fluides.....	52
La prévention des expulsions locatives	52
La prévention des coupures d'eau et d'énergie	53
Le soutien aux accédants à la propriété en difficulté.....	54
L'amélioration des conditions de logement dégradé	54
Rendre lisible une logique d'action	56
Organiser les collaborations nécessaires	56
Prévoir l'ingénierie de mise en œuvre	57
PLANNING D'ELABORATION D'UN NOUVEAU PLAN.....	59
DOCUMENTS DE REFERENCE.....	61
GLOSSAIRE.....	63

Le droit au logement découle des principes inscrits dans le préambule de la Constitution, ce qui a conduit le Conseil Constitutionnel à constater qu'il constitue un objectif à valeur constitutionnelle (avis du 19 janvier 1995).

Sa mise en œuvre fait l'objet de deux grandes lois :

- ➔ la loi du 31 mai 1990 (loi Louis Besson) qui a notamment institué les Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD)
« Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation. Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir ».
- ➔ la loi du 5 mars 2007 (loi DALO) qui a rendu le droit au logement opposable en ouvrant au citoyen des voies de recours. »
« Le droit à un logement décent et indépendant mentionné à l'article 1 de la loi du 31 mai 1990, visant la mise en œuvre du droit au logement, est garanti par l'Etat à toute personne qui, résidant sur le territoire français de manière régulière [...] n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir.¹»

Les politiques visant à la mise en œuvre du droit au logement s'organisent depuis 20 ans au travers des Plans Départementaux d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD).

¹ Ce droit s'exerce par un recours amiable puis, le cas échéant, par un recours contentieux dans les conditions et selon les modalités fixées par le présent article et les articles L. 441-2-3 et L. 441-2-3-1.» (Article L300-1 du CCH créé par Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 - art. 1 JORF 6 mars 2007). Cf. guide des bonnes pratiques des commissions de médiation du Droit au Logement Opposable actualisé en mars 2012.

La politique en faveur du logement des défavorisés a connu en 20 ans des évolutions majeures

Les Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) ont été créés en 1990 par la loi dite « Besson ».

La loi n° 90-449 du 31 mai 1990 a institué pour chaque département l'obligation de se doter d'un Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et de créer un Fonds de solidarité pour le logement (FSL). Le PDALPD est co-piloté par l'État et le Département, le FSL est géré par le Département.

Pendant les 20 années qui ont suivi, la production législative et réglementaire concernant le logement des personnes défavorisées a été abondante. Cette production présente une cohérence, parfois rendue difficile à comprendre en raison du foisonnement des textes successifs. Cette accumulation reflète la continuité de l'objectif poursuivi –rendre effectif le droit au logement– mais souligne aussi la difficulté à en organiser pratiquement la mise en œuvre face à la multiplicité des responsabilités, à la diversité et à l'évolutivité des contextes.

De la co-gestion de situations difficiles à l'élaboration et l'animation d'une politique partagée

Dans les années 70-80, l'accès au logement social ou à la propriété avait été facilité par la création de l'aide personnalisée au logement à un montant élevé et par une production massive. Au terme de cette période, dite des « trente glorieuses » les difficultés d'accès au logement deviennent plus qualitatives que quantitatives. Ces difficultés sont attribuées à « l'inadaptation [des] ressources ou [des] conditions d'existence »² des ménages... Ces situations sont alors, dans un nombre croissant de départements, prises en charge au cas par cas. Les ménages concernés bénéficient d'aides financières ou de garanties mises en place à l'initiative des autorités publiques locales dont les Caisses d'allocations familiales.

Au début des années 90, dans les premiers PDALPD, la question du logement des personnes défavorisées est ainsi posée en termes de situations individuelles, particulières. Les ménages concernés constituent une population sans logement ou en voie de le perdre. La loi Besson s'inspire des initiatives prises dans les départements où le partenariat entre les acteurs locaux du logement était le plus construit. L'instauration obligatoire des PDALPD va de pair avec la généralisation des aides financières et des garanties : chaque département doit alors se doter d'un Fonds de solidarité logement (FSL) cofinancé à minima par l'État et le Département. L'instauration des PDALPD est aussi concomitante avec la mise en place des missions de Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS). Forts de ces outils qui leur sont propres, les premiers PDALPD se donnent pour objectifs de recenser les ménages en impayés ou dépourvus de logement et de résorber leurs difficultés en agençant, au cas par cas, la mobilisation d'un logement et le soutien financier et social. Le PDALPD est alors un outil de résolution partagée entre les acteurs de l'offre de logement (l'État) et de l'aide sociale (le Département), des difficultés de situations individuelles. Les ménages temporairement en difficulté voient celles-ci résolues notamment grâce aux aides et garanties du FSL, les autres ménages bénéficient d'un traitement sur mesure alliant recherche d'un logement et accompagnement notamment dans le cadre de l'accompagnement social du FSL, les opérateurs agréés pour le logement des personnes défavorisées pouvant bénéficier de mission de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) pour mettre en œuvre des solutions d'accès ou des solutions de logements^{1,3}.

² Loi du 31 mai 1990 dite Loi Besson

³ Les notes signalées par un chiffre romain sont détaillées en fin de document (p. 61 et suivantes)

Cependant, au terme des premiers, voire des seconds Plans, **à la fin des années 90**, les difficultés d'accès au logement ne sont pas résorbées, malgré la généralisation des aides personnelles au logement, la création du RMI au début de la décennie et la mise en place de dispositifs concertés impliquant les acteurs agréés. La précarisation de l'emploi, la tension croissante sur l'offre et sur les aides au logement conduisent à ce qu'une frange croissante de ménages essentiellement dans les territoires attractifs où la quantité de logements est insuffisante, se trouve en difficulté pour se maintenir ou accéder à un logement. Dans ces territoires, l'activité des dispositifs explose et le profil de ceux qui les sollicitent se distingue de moins en moins de celui des demandeurs « ordinaires » de logements. Le traitement au cas par cas des situations perd en efficacité : l'offre, sous pression, est de moins en moins perméable aux dispositifs d'aide et les MOUS peinent à trouver des solutions. Les situations durablement sans solution se multiplient.

Deux textes complètent les objectifs et les moyens d'actions des Plans :

En 1998, la loi de lutte contre l'exclusion crée le dispositif d'aide à la médiation locative, compensant l'absence de moyens dédiés aux opérateurs agréés pour financer les activités de gestion locative adaptée et d'aide à l'accompagnement des ménages vers le logement autonome.

En 2000 la loi solidarité et renouvellement urbains amende la loi Besson afin de donner compétence en matière de programmation de la lutte contre l'habitat indigne.

En 2004, la deuxième vague de décentralisation transfère les FSL^{II} aux seuls départements au titre de l'action sociale, tout en maintenant un cofinancement par l'Etat, sans toutefois que toutes les aides des FSL soient une compétence obligatoire. Elle invite l'Etat à déléguer la gestion des aides à la pierre^{III}, dont le financement des MOUS, aux départements ou aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Le lien jusqu'à présent quasi « fusionnel » entre PDALPD et FSL disparaît. Si le Plan « *définit les mesures adaptées concernant la contribution du fonds de solidarité pour le logement et, le cas échéant, des fonds locaux à la réalisation des objectifs du Plan* », le Département reste seul responsable du pilotage du fonds et de son emploi. De même, si le Comité responsable du Plan (CRP) en charge du pilotage du Plan « *donne un avis sur les projets de règlement intérieur du fonds de solidarité pour le logement et, le cas échéant, des fonds locaux, ainsi que sur les projets de modification de ces règlements, avant adoption de ces projets par le département ou les communes ou leurs groupements responsables des fonds locaux* »^{IV}, son avis court le risque de devenir formel.

Le Comité responsable du PDALPD n'est plus gestionnaire de situations, ou ne l'est que marginalement. Il devient avant tout organisateur et animateur. La fonction du PDALPD est dorénavant de mettre en cohérence des interventions d'initiative et de nature diverses, au profit d'objectifs partagés. Ces objectifs partagés doivent être définis à l'échelle des différents territoires du département, ceux où s'organisent les politiques locales de l'habitat.

Ces objectifs et la synergie des initiatives nécessaires pour les atteindre sont définis à l'occasion du renouvellement du PDALPD sur la base :

- d'une évaluation des besoins insatisfaits,
- d'un inventaire des moyens mobilisés et d'une évaluation de leur utilisation,
- d'une définition de priorités arrêtées au regard des contraintes du contexte (tension des marchés plus ou moins forte) et des moyens disponibles.

Définir et faire vivre la gouvernance du PDALPD, animer un partenariat élargi (Etat, département et autres collectivités territoriales, EPCI, bailleurs, associations, Caisses d'allocations familiales, 1%...) sur la base de priorités et de stratégies d'action explicites devient la fonction première du PDALPD. Elle accompagne la définition, le financement et la mise en œuvre directe d'un programme d'actions thématiques.

En 2006, la loi engagement national pour le logement a institué l'obligation de disposer d'un observatoire nominatif des logements indignes et définie les modalités d'une évaluation territorialisée des besoins de logement pour les personnes défavorisées.

De l'affirmation du Droit au logement à l'instauration du Droit au logement opposable (DALO)

La loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement dite **loi Besson** affirme dans son article premier que « garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation ».

Le droit au logement, à savoir la possibilité pour toute personne d'obtenir un logement décent⁴, est **un objectif de valeur constitutionnelle**⁵. Ce droit ne signifie pas que la nation doive fournir un logement à toute personne qui en fait la demande, mais qu'elle doit apporter une aide, dans les conditions prévues par la loi, aux personnes qui remplissent les conditions pour en bénéficier, à savoir ne pas pouvoir y parvenir par leurs propres moyens. Les textes qui cadraient les politiques en faveur du logement des défavorisés instaurent des obligations de moyens :

- obligations de création de logements sociaux⁶ puis de places d'hébergement⁷ ;
- création d'observatoire des logements indignes
- articulation des outils de l'immobilier et du social grâce au copilotage Etat-département.

Mais ils ne créaient pas d'obligation de résultat.

En 2007, le droit au logement devient opposable, avec la loi DALO. Les obligations de moyens se doublent d'obligations de résultat, à savoir proposer un logement décent ou un hébergement dans des délais encadrés. Ainsi, tout ménage sans logement, sans logement décent ou sans hébergement, peut faire valoir son droit au logement, dans un premier temps par voie amiable auprès de la commission de médiation DALO^v, et en l'absence de relogement ou d'hébergement malgré une décision positive de la commission, par voie contentieuse devant les tribunaux.

Cette évolution vers un droit au logement effectif s'inscrit dans une continuité. La loi DALO reprend l'article 1^{er} de la loi Besson, et conserve la même définition du droit au logement. De plus, les textes qui ont encadré entre temps les contenus ou organisé les moyens des PDALPD ont constamment réaffirmé l'universalité du droit au logement. L'accent a été régulièrement mis sur la nécessité d'offrir des solutions à tous les ménages, y compris à ceux qui sont marginalisés ou dont les besoins sont particuliers. Ce sont aujourd'hui ces mêmes personnes qui, étant dans des situations durablement sans solution, sollicitent la commission de médiation instaurée par la loi, si leurs démarches, parfois en dépit de leur éligibilité aux accords collectifs⁸ ou au contingent préfectoral⁹, restent sans effet. Cependant dans nombre de départements, les dispositifs instaurés par la loi Besson et les PDALPD ont trouvé leur stabilité et leur efficacité. La création de Bureaux d'accès au logement, d'instances de partenariat entre les acteurs du logement des personnes défavorisées, les organismes HLM, Action Logement, l'Etat et les Départements et de dispositifs d'aide à la production de logements d'insertion ou de lutte contre le logement indigne en témoignent (Charente, Nord, Loire, Bouches du Rhône...)

En effet, la loi DALO **prend acte des limites des dispositifs de soutien à l'accès au logement** (accords collectifs, commissions sociales de relogement, contingents prioritaires etc.), jusqu'à présent mis en place, et entend y remédier. **Le droit au logement n'est plus seulement un objectif mais une contrainte de l'action publique, dont l'Etat est désormais le garant.**

⁴ La loi SRU du 13 décembre 2000, précise la notion de « logement décent », ainsi que le décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002 et rend la décence des logements opposable.

⁵ Décision du 19 janvier 1995 du Conseil Constitutionnel.

⁶ Article 55 de la loi SRU, continuellement réaffirmé depuis, codifié aux articles L 302-5 et suivants du CCH.

⁷ Obligation introduite par la loi habitat du 21 juillet 1994, art.21, puis reprise et précisée par la Loi MLE, article 69-II et codifié à l'article L 312-5-3-1 du code de l'action sociale et de la famille.

⁸ Loi de lutte contre les exclusions 29/07/98, Article L441-1-2 du CCH. L'accord collectif Etat- bailleurs, définit pour chaque organisme un engagement annuel quantifié d'attribution de logements aux personnes cumulant des difficultés économiques et sociales, et visées dans le PDALPD.

⁹ Les logements réservés en contrepartie du financement de l'Etat, sur lesquels s'exerce le droit de réservation du préfet au profit des personnes prioritaires, notamment mal logées ou défavorisées.

En conséquence, pour remédier aux difficultés constatées, aux résultats insuffisants en termes de logement ou de relogement, **la loi DALO** :

▪ **précise le cadre de travail et les résultats attendus :**

- les priorités sont resserrées et précisément définies, sur la base de critères objectifs ;
- l'obligation de répondre à la demande de logement social de manière équitable et sans discrimination est réaffirmée : les demandeurs ne s'étant pas vu proposer de logement après un délai anormalement long (fixé par arrêté préfectoral) seront en mesure de faire un recours DALO ;
- les délais pour aboutir sont limités et, en cas de décision favorable de la commission de médiation, non négociables. Le préfet, qui a lui-même un délai à respecter pour opérer le relogement, fixe en conséquence le délai dans lequel les bailleurs doivent reloger les ménages bénéficiaires du DALO qu'il leur désigne.

▪ **renforce l'arsenal juridique relatif au droit au logement** en introduisant :

- une dimension « arbitre » (la commission) : désigner juridiquement, sur la base de critères objectifs, les personnes prioritaires et devant être relogées en urgence ;
- une dimension « coercitive » (le préfet) : désigner les bénéficiaires du DALO aux acteurs qui doivent assumer la charge du relogement de ces prioritaires.

▪ **instaure un dispositif de recours qui sanctionne en fait l'insuffisance ou le dysfonctionnement des dispositions prises antérieurement par les PDALPD.**

En conséquence, en fonction de l'ampleur des difficultés restant sans solution et de la pertinence des dispositifs de traitement, l'impact de la loi DALO sur les dispositions arrêtées par le PDALPD antérieurement à la loi DALO, va être plus ou moins fort.

Deux exemples contrastés du DALO : Nantes et Rennes

Dans ces deux départements l'accès au logement est difficile dans la ville-centre.

A Rennes, la notion de priorité est travaillée et les délais d'attente sont gérés de longue date. La commission locale de l'habitat (CLH), pour le territoire de Rennes Métropole, identifie les publics prioritaires et dispose, pour proposer des solutions adaptées, de plusieurs outils : contingent préfectoral sur le parc social, logements AIVS, logements en résidence sociale (APL ou ALT)... Les recours DALO sont très rares. La commission de médiation a été intégrée au Plan et s'appuie sur le travail effectué par les cinq instances locales présentes sur le département.

A Nantes, l'accord collectif était le seul outil de régulation de l'accès au logement. Ses critères de priorisation des demandes étaient larges, et ses objectifs de relogement limités, en l'absence de contingent préfectoral formalisé. La mise en œuvre de l'accord était de la seule responsabilité des bailleurs, les objectifs peu contraignants étaient largement dépassés. La loi DALO a mis à jour les insuffisances de ce dispositif. Les recours ont été très nombreux, la commission de médiation étant le seul dispositif auprès duquel faire valoir les demandes en souffrance. Un dispositif entièrement nouveau de gestion des prioritaires et de reconstitution du contingent préfectoral a été nécessaire pour recentrer progressivement la commission de médiation sur sa fonction « recours ».

La loi DALO oblige donc à réinterroger chaque PDALPD : est-il en mesure de rendre effectif le droit au logement en rendant par là même inutiles les recours DALO ? Si tel est le cas, il n'y aura pas nécessairement lieu de modifier les dispositions prises antérieurement. Si tel n'est pas le cas, il importera de réexaminer le PDALPD et ses articulations avec les PLH et l'ensemble des outils des politiques du logement et de l'action sociale, à la lumière de l'obligation de résultat.

En matière d'accès au logement, les dispositions majeures des PDALPD portent sur le développement d'une offre adaptée à la diversité des besoins (mise en évidence des besoins que les Politiques locales de l'habitat devront prendre en compte, à travers les PLH et les PDH) et sur la régulation des attributions de logements sociaux (notamment au travers de la mobilisation du contingent d'Action Logement, de la gestion du contingent préfectoral, d'accords collectifs et conventions passés entre l'Etat, les bailleurs, les collectivités). Les dispositions prises en la matière se sont construites progressivement et ont été modifiées, corrigées, dans l'objectif de remédier aux difficultés constatées, de s'adapter à un contexte évolutif, autrement dit, de gagner à la fois en efficacité et en réalisme. La loi DALO contraint dorénavant le PDALPD à une efficacité encore accrue en matière d'accès au logement, soit pour prévenir les recours DALO en les rendant inutiles, soit pour faciliter à la mise en œuvre des décisions des commissions de médiation reconnaissant les prioritaires.

LA REGULATION DES ATTRIBUTIONS, ENTRE INDIVIDUALISATION DU CONTINGENT PREFECTORAL ET GESTION PARTENARIALE DU RELOGEMENT DES PUBLICS EN DIFFICULTE

L'outil, prévu par les textes, à la disposition des préfets pour reloger les ménages prioritaires est le contingent préfectoral.

Dans les années 70-80, le code de la construction et les règlements départementaux d'attribution (RDA)^{VI} cadraient les priorités. C'était donc :

- 30% des logements produits qui revenaient au contingent préfectoral, dont 5% au titre du logement des fonctionnaires.

Les autres logements étaient alors :

- réservés par les collectivités (20%) qui se portaient garantes des emprunts,
- réservés par les entreprises qui finançaient le logement au travers du « 1% »,
- laissés à la disposition des bailleurs.

Cette segmentation de l'offre déterminait la population des programmes d'habitat social, les programmes de logements développés par les organismes agréés pour le logement des personnes défavorisées et structurait, dans certains départements, les filières prioritaires d'accès au logement.

A la fin des années 80 et au début des années 90, les bailleurs sociaux et les collectivités constatent les dysfonctionnements auxquels conduit la juxtaposition des filières d'attribution, et négocient des protocoles d'occupation du parc social (POPS)^{VII} définissant des objectifs partagés d'attribution entre les collectivités et les différents réservataires, dont l'Etat. Ces protocoles, signés sur les territoires qui le justifiaient, un quartier ou une ville, étaient de deux types. Les uns portaient uniquement sur l'usage du contingent préfectoral et le logement des publics du Plan. Ils étaient plutôt focalisés sur l'accueil des ménages et préfiguraient les accords collectifs. D'autres avaient l'ambition plus large de réguler l'action des différents réservataires pour préserver la mixité. Ils étaient plus orientés vers la régulation de la cohabitation. Ils préfiguraient, à l'échelle locale, les accords collectifs intercommunaux^{VIII} qui sont encore aujourd'hui préconisés, mais rarement signés.

Mais cet effort de régulation, à l'échelle locale, s'est avéré insuffisant pour garantir l'accès effectif au logement de tous les ménages qui saisissaient les différentes instances du Plan en vue d'un accès au logement ou d'un relogement. Ont alors été préconisés et signés des accords collectifs départementaux Etat-Bailleurs^{IX} qui visaient à s'assurer d'un volet d'offre, équitablement réparti entre les bailleurs d'un département, dédié aux publics définis comme éligibles par le PDALPD.

Dans ce contexte mouvant, où la régulation des attributions de logement social se cherche, les PDALPD successifs recherchent l'utilisation optimale d'un contingent préfectoral trop longtemps négligé en cherchant à cerner des publics prioritaires et en mobilisant à son profit une offre dédiée.

Extrait de la Circulaire du 30 décembre 1992 relative à la politique d'attribution des logements sociaux

« La gestion du contingent préfectoral : je vous demande d'examiner l'efficacité exacte de la politique et des pratiques suivies dans vos départements au regard de l'objectif de ce contingent, qui est de loger les personnes qui ne parviennent pas à accéder au logement locatif social par les circuits classiques d'attribution, et notamment par les autres contingents.

L'utilisation du contingent préfectoral doit être clairement ciblée sur cet objectif d'accueil. En conséquence, au regard de la demande enregistrée, vous prendrez toutes les mesures que vous jugerez utiles pour améliorer l'efficacité de vos droits de réservation. »

L'instauration de la loi DALO a conduit à une récupération progressive de l'usage du contingent préfectoral. Elle a remis sur le devant de la scène les responsabilités de l'Etat, dont celle de veiller à la bonne utilisation de ses moyens propres, parmi lesquels le contingent. Mais cette responsabilité de loger les ménages bénéficiaires du DALO, et plus largement les ménages prioritaires du Plan si l'on entend limiter le nombre de recours, n'est pas exclusive. La loi MLE¹⁰ impose de reloger des salariés ou des demandeurs d'emploi bénéficiaires du DALO sur les contingents d'Action Logement (le 1%) à hauteur de 25% des attributions effectuées¹¹. Le décret du 29 novembre 2007 rappelle que l'obligation de reloger d'abord les ménages répondant aux critères de priorité instaurés par la loi DALO s'impose à l'ensemble des acteurs du logement, chacun pour la fraction de la demande dont il a connaissance et dont il est responsable (cas des travailleurs pauvres pour Action Logement (le 1%)).¹²

Le décret du 15 février 2011¹³ renforce la transparence de la procédure d'attribution des logements sociaux et améliore les conditions d'utilisation par le préfet du «contingent préfectoral». Une convention de réservation doit obligatoirement être conclue entre tout bénéficiaire de réservations et l'organisme bailleur. Celle-ci doit indiquer les modalités pratiques de leur mise en œuvre, notamment les délais dans lesquels ce bailleur est tenu de signaler la mise en service et la vacance de l'intégralité des logements réservés. Cette convention doit être communiquée sans délai au préfet de département de l'implantation des logements réservés.

La convention de réservation conclue avec l'Etat fixe l'ampleur et les conditions d'utilisation du contingent préfectoral, compte tenu du mode de gestion retenu par le préfet. Une liste minimale fixe les matières que la convention doit régler est fixée par l'arrêté du 10 mars 2011, modifié le 23 septembre. Elle doit préciser les catégories de personnes prioritaires qui, en plus de celles reconnues prioritaires par la commission de médiation, sont éligibles aux logements réservés par le préfet et la procédure de reconnaissance de l'éligibilité de ces personnes, et ce en respectant le PDALPD.

Elle doit définir la nature et les modalités des échanges d'informations nécessaires à sa mise en œuvre, et notamment les vecteurs et les délais dans lesquels il est rendu compte au préfet des vacances de logement, si le contingent est géré en stock, et dans tous les cas, des attributions imputées sur le contingent préfectoral et des baux signés.

Du « parcours résidentiel » au « logement d'abord »

La loi Besson trouve son origine dans l'identification de ménages, connus au travers de différents dispositifs d'aide d'initiative locale, pour lesquels des solutions alliant recherche de logement, aides financières et prise en charge sociale devaient être organisées. Ces ménages cumulent des difficultés de natures diverses, liées notamment à l'inadaptation de leurs ressources ou modes de vie, qui leur interdisent l'accès au logement par les voies de droit commun. La mise en œuvre de ces plans renforce le développement des initiatives associatives et des acteurs agissant pour produire des logements d'insertion en secteur diffus, pour développer des formules de mise à disposition de droits d'usage de logements au bénéfice du logement des personnes défavorisées : maîtrise d'ouvrage d'insertion, captation de logements privés, développement de l'offre locative sociale conventionnée, formules de gestion locative déléguée avec adaptation de la gestion, accompagnement à l'accès,...Plus de 400 associations agréées exercent ces activités sur le territoire.

L'émergence de la problématique de la nouvelle pauvreté, la croissance de la précarité, ont conduit à ce que ce qui était considéré comme un stock à résorber soit progressivement perçu comme un flux, constamment

¹⁰ **Loi MLE du 25 mars 2009, art. 75** : « cette attribution [aux ménage prioritaires DALO] s'impute sur les droits à réservation du préfet ou lorsque le demandeur est salarié ou demandeur d'emploi sur les droits à réservation d'un organisme collecteur associé de l'UESL »

¹¹ **Article L. 313-26-2 CCH**

¹² **Décret du 29 novembre 2007 relatif aux PDALPD, Art. 9-2** : « Le plan précise les conditions dans lesquelles les droits de réservation des autres réservataires contribuent au logement des publics [du plan] »

¹³ Décret du 15 février 2011 n° 2011-176 relatif à la procédure d'attribution des logements sociaux et au droit au logement opposable

renouvelé, de personnes dont les difficultés sont autant liées aux tensions du marché et aux pratiques des acteurs du logement. Elles ont accru de façon très importante le nombre de personnes en difficulté de logement et ont diversifié ce public. Les difficultés d'accès au logement et la diversité des publics concernés ont conduit à multiplier et diversifier les formules destinées à constituer des étapes vers le logement ordinaire.

Cette perception a conduit à adapter les dispositifs à cette nouvelle précarité, en développant, d'une part, les garanties (via le FSL puis le LOCAPASS du 1%), d'autre part, des formes de logement (hébergement, logement temporaire) permettant d'adapter le statut d'occupation du logement à la situation économique, sociale voire psychique des ménages. Ou encore d'associer au logement des services d'accompagnement pouvant revêtir plusieurs formes : gestion locative adaptée, accompagnement vers et dans le logement, prise en charge de problèmes de santé, etc.... Face à l'emploi intermittent, précaire, mobile, l'hébergement et les logements en résidence à accès rapide et à durée de séjour courte, se sont développés car ils offraient des statuts d'occupation propres à s'adapter aux fluctuations des situations (stages, alternance,...) et revenus des occupants, jusqu'à ce qu'ils reviennent à meilleure fortune ou accèdent à un emploi durable et puissent intégrer un logement autonome, stable. Or, la précarité de l'emploi qui se généralisait parmi les ménages les plus défavorisés, la recherche par les bailleurs de garanties pour couvrir les risques induits par cette précarité, ont souvent rendu l'accès au logement plus sélectif, et l'hébergement et le logement en foyers ou résidences sont devenus la seule option possible pour ces ménages. En conséquence, d'un temps de passage ou de réinsertion suite à un accident de parcours, l'hébergement et le séjour en logement temporaire sont devenus des solutions « durables ».

La refondation du dispositif d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées, et l'affirmation de la nécessité de penser l'insertion en termes de « logement d'abord », vise à inverser la tendance qui s'affirmait en matière d'accès au logement, à savoir : considérer l'insertion comme une condition préalable à l'accès au logement, et privilégier le parcours résidentiel, c'est-à-dire le transit par une succession de solutions transitoires, permettant de valider progressivement la « logeabilité » de la personne ou du ménage.

Cette inversion de tendance repose sur deux idées :

- L'hébergement et le logement transitoire ne peuvent remplir leur rôle, très spécifique, de réponse rapide et adaptée à des moments de rupture, que si les séjours restent courts. L'accès au logement ordinaire doit être privilégié.
- A une insécurité économique et/ou familiale croissante, ne doit pas se superposer une incertitude quant à son logement, sa situation résidentielle. Autrement dit, si un ménage ne maîtrise pas la durée et le lieu de son emploi ou de sa formation, encore peut-il être sécurisé quant au fait de pouvoir s'installer dans un logement, autonome, adapté, pour la durée qu'il souhaite.

Autrement dit, l'insertion n'est plus la condition d'accès au logement, c'est l'accès (ou la perspective rapide d'accès) à un logement, stable et sécurisant, qui est la condition pour déployer dans la durée, si besoin, les moyens nécessaires à la construction d'un parcours d'insertion.

L'objectif de la stratégie du « logement d'abord »¹⁴ est donc d'améliorer l'accès au logement des personnes en situation de précarité. Il s'agit de favoriser, autant que possible, l'accès direct à un logement pérenne, adapté et avec le cas échéant une gestion locative adaptée et/ou un accompagnement social chaque fois que c'est nécessaire. L'accès au logement peut légitimement être considéré, comme un point de départ, et non comme un point d'arrivée d'un parcours d'insertion.

L'hébergement lui-même ne doit pas être un point de passage obligé. Le recours à l'hébergement doit être limité au strict nécessaire.

L'approche du « logement d'abord » doit permettre de privilégier le recours au droit commun, c'est à dire la proposition d'un logement avec bail ordinaire. Il convient donc de limiter aux seules situations où cela s'avère réellement nécessaire et souhaitable dans l'intérêt des personnes :

- le recours aux statuts de personnes hébergées,

¹⁴ circulaire n° SCSA1200271C du 13 janvier 2012 relative à la mise en œuvre opérationnelle du logement d'abord.

- le recours aux structures collectives,
- les déménagements imposés, et, si des étapes s'avèrent indispensables, il convient de préférer un changement de statut d'occupation, variable dans le temps, au sein d'un même logement, à un changement de logement.

Pour cela, il convient de :

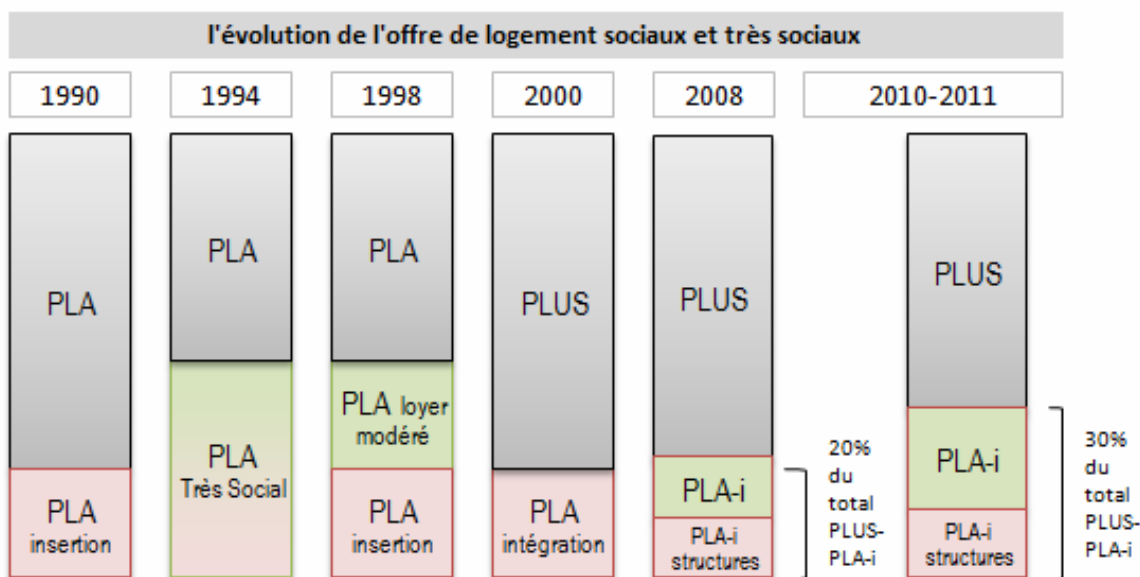
- poursuivre les efforts de production d'une offre sociale et très sociale à gestion locative adaptée
- développer l'offre de logement d'insertion diffuse ou de logement accompagné, en s'appuyant notamment sur les besoins identifiés par le SIAO en lien avec les dispositifs instaurés par les lois Besson et DALO
- faciliter l'accès à des logements existants privés et publics pour les ménages privés de logement pérenne en amplifiant la concertation et la coordination avec les bailleurs sociaux et les réservataires pour augmenter le nombre d'attributions de logements sociaux (mobilisation des accords collectifs, mobilisation des contingents préfectoral et d'Action Logement, mobilisation du parc privé conventionné¹⁵)
- développer l'accompagnement dans le logement (évaluation de la situation sociale, proposition d'un accompagnement adapté, ciblé sur le logement ou global, gradué en intensité et en durée), et organiser cette offre d'accompagnement
- poursuivre le développement des pensions de famille car elles permettent l'accès à un logement pérenne tout en assurant un environnement semi-collectif qui répond aux attentes des personnes confrontées à l'isolement.

L'OFFRE ADAPTEE : D'UN PRODUIT D'EXCEPTION, CREE SUR MESURE, A UNE DIVERSITE DE STATUTS, AUTORISANT TOUTES LES ADAPTATIONS PROPRES A SECURISER L'ACCES AU LOGEMENT ET L'INSERTION DE L'OCCUPANT

La notion d'offre adaptée a été longtemps assimilée à une offre de logement individuel, à loyer résiduel nul, acquis-amélioré et construit sur mesure au bénéfice de ménages aux modes de vie particuliers ou comportant de nombreuses personnes (1990, PLA insertion), autrement dit à un « **habitat adapté** » ou un habitat social dont les modalités d'accès et de gestion sont adaptées aux besoins des ménages et à leurs parcours. Cependant, au fil des années, avec la démultiplication des besoins, cette production d'exception s'est révélée insuffisante, la notion d'offre adaptée s'est diversifiée et banalisée (distinction entre les PLA-i insertion puis intégration dont la configuration physique est particulière et les PLA-i que seul leur loyer distingue –PLATS, PLALM-).

¹⁵ Un guide sur le conventionnement avec ou sans travaux dans le parc privé a été rédigé par l'Anah et l'Anil et publié en avril 2012. Lien d'accès :

http://www.anah.fr/fileadmin/anahmedias/Textes_et_publications/Les_Aides/Anah_Guideconventionnement2012.pdf



Cette diversification-banalisation, préconisée par la loi DALO et les circulaires de programmation (20% de PLA-i au minimum au sein de la programmation PLUS-PLA-i^x), accompagnée par le PARSA¹⁶, s'est faite au profit de configurations pour lesquelles on ne parlera plus d'habitat adapté mais :

- De **logements financièrement accessibles** : des logements dont seul le loyer est adapté, (PLATS puis PLA LM puis PLA-i ressources....).
- De **logements accompagnés ou d'insertion** : c'est-à-dire des logements au mode d'occupation non ordinaire¹⁷ (sous locations, résidences sociales^{xi}, (dont les pensions de famille), logements meublés hors foyers...) ou des logements très sociaux à gestion locative adaptée. Ces statuts d'occupation particuliers prennent en compte la nécessité de lier, le cas échéant, logement et accompagnement. Les structures d'hébergement sont programmées par le PDAHI (PLA-i mobilisé pour le financement de l'hébergement ou produit spécifique hébergement¹⁸) et les logements accompagnés ou d'insertion (au sens propre), dont les besoins sont déterminés par le PDAHI en lien avec le PDALPD et qui constituent une offre à la charnière entre le logement et l'hébergement, sont programmés par le PDALPD (qui comprend le PDAHI).

Par ailleurs, la mise en œuvre de la stratégie du logement d'abord rend indispensable de développer aussi les mesures d'accompagnement vers et dans le logement, permettant de faire en sorte que l'accès à un logement « ordinaire » dont la localisation et le niveau de loyer sont adaptés aux besoins du ménage, constitue réellement la base d'une insertion durable.

¹⁶ Plan d'action renforcé pour le logement social et l'hébergement d'urgence des sans abri **Circulaire du 16 mai 2007**.

¹⁷ Ces modes d'occupation peuvent être considérés comme hybrides, entre le logement autonome et l'hébergement, pour deux raisons :

- En ce qu'ils, si ce n'est imposent, du moins supposent fréquemment des délais de séjour limités.
- En ce qu'ils assortissent le séjour d'un accompagnement social plus ou moins appuyé et fréquemment lié au contrat de location ou d'hébergement lui-même.

¹⁸ Décret n° 2009-1296 du 26 octobre 2009 relatif au financement des résidences hôtelières à vocation sociale et à la création d'établissements d'hébergement

Une tension constante entre cadre national et mise en œuvre locale

Les dispositions en matière de logement des personnes défavorisées ont fait jusqu'à présent l'objet de prescriptions applicables à l'ensemble des départements. C'est notamment le cas du décret de novembre 2007 auquel il est fait référence précédemment et qui cadre précisément les PDALPD. C'est aussi le cas s'agissant de la généralisation des commissions de coordination de l'action de prévention des expulsions.

Mais les dispositions nationales ne sont pas indifférentes aux contextes. Ainsi, les aides à la pierre pour le parc social ou privé font de longue date l'objet d'un calibrage en fonction de zones de coût ou de tension. Récemment, les dispositions de la Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 organisent les moyens en différenciant des secteurs de « *déséquilibre important entre l'offre et la demande de logement* ».

Quelle que soit la méthode, la nécessité d'une adaptation territoriale de l'action fait l'unanimité et les évolutions successives des textes y invitent.

De fait, deux modèles d'adaptation territoriale s'emboîtent :

- le premier définit des cadres plus que des contenus et laisse une large part d'interprétation aux acteurs en charge de les mettre en œuvre. C'est le cas de la plupart des dispositions prises autour des PDALPD, dont tout particulièrement celles qui visent à réguler les conditions d'accès au logement, par exemple les accords intercommunaux d'attribution ou les bureaux d'accès au logement.
- le second définit les territoires prioritaires et y concentre la distribution des moyens, c'est le modèle utilisé par les plans de relance ou les exercices de programmation. C'est le modèle dominant en matière de développement de l'offre de logement et d'hébergement, qui désigne, à partir de taux de couverture plancher, les secteurs déficitaires en logement social ou très social sur lesquels l'effort doit porter.

Le premier modèle (définition de cadres) répond au souci de garantir l'égalité de traitement des personnes face à des politiques ou des systèmes d'action configurés localement. Cela ne signifie pas pour autant que les dispositions qu'il propose doivent être appliquées mécaniquement, sur la base d'un modèle unique. La diversité des interprétations des accords collectifs, de la mise en œuvre du contingent, du délai d'attente anormalement long, ou de l'organisation d'instances locales de connaissance des besoins, témoigne de la souplesse qu'offrent ces cadres réglementaires.

Le second modèle (géographie prioritaire avec définition de moyens) préjuge des dispositions qui sont applicables ou non en fonction des enjeux et invite à renforcer l'action. Pour autant, l'application ne saurait se contenter d'être mécanique, avec pour seul objectif de « faire du chiffre ». Les moyens affectés peuvent l'être pour atteindre un objectif simplement quantitatif. Ils peuvent aussi, en s'agencant avec d'autres dispositions, permettre de construire une stratégie d'action plus finalisée au regard du contexte. Par exemple, un objectif de production de PLA-I peut, dans un contexte de tension, soutenir l'organisation d'une offre d'hébergement ou de logements très sociaux plus pertinente, ou, dans un contexte de détente où l'investissement privé est faible, contribuer à faire aboutir la lutte contre l'habitat indigne.

Il importe donc, s'agissant de mettre en œuvre les outils proposés par le législateur, de ne pas s'arrêter à la procédure ou aux critères de distribution, mais de leur donner du contenu :

- faire la différence entre les dispositions qui sont adaptées aux grandes métropoles, utilisables dans l'agglomération-centre, et ce qui ne l'est pas ;
- se saisir prioritairement des outils qui répondent à des enjeux locaux, ou permettent de soutenir une stratégie d'action ;
- rechercher les articulations à promouvoir pour que les différents outils disponibles entrent en synergie, pour s'adapter à des problématiques complexes.

Les outils sociaux, techniques et financiers s'étant multipliés, le PDALPD doit organiser la cohérence de leur utilisation, au profit de stratégies adaptées aux contextes et aux besoins qu'ils génèrent.

Le PDALPD : le point de vue du droit au logement dans les politiques d'habitat

Le PDALPD actualise les besoins des personnes défavorisées et arrête si nécessaire des priorités de traitement.

Décret du 29 novembre 2007, article 8 :

Le Plan procède à l'analyse des besoins, notamment des catégories de personnes suivantes :

- *les personnes dépourvues de logement,*
- *les personnes menacées d'expulsion, les personnes hébergées ou logées temporairement,*
- *les personnes en situation d'habitat indigne ou d'habitat précaire ou occupant des locaux impropres à l'habitation, les personnes en situation de surpeuplement manifeste dans leur logement,*
- *les personnes confrontées à un cumul de difficultés [...].*

L'élaboration d'un nouveau Plan est l'occasion de faire le point sur les besoins d'accès au logement mais aussi d'amélioration des conditions de logement ou de maintien dans le logement, des personnes défavorisées. Cet état des lieux prend en compte dans un premier temps les besoins qui sont recensés dans les différents documents ou études thématiques (Plan départemental pour le logement des jeunes, schéma départemental des gens du voyage, schéma gérontologique, Plan départemental de lutte contre l'habitat indigne, Plan départemental d'accueil d'hébergement et d'insertion, etc.)

Ensuite, les moyens (résultats d'études/exploitations statistiques particulières, collecte des données issues des dispositifs/recherche de données nouvelles, étude interne/recours à un prestataire) que le Plan va devoir consacrer à ce recensement, pour qu'il soit pertinent vont dépendre :

- de la nature des dispositifs que le Plan aura mis en place pour permettre à la demande de logement ou d'aide de s'exprimer, et de leur sélectivité.

La connaissance de la demande de logement, d'hébergement est dès à présent organisée de manière fiable (nouveau système d'enregistrement de la demande de logement social mis en place à compter de mars 2011) ou le sera à un terme fixé (système d'information des SIAO), dès lors que leur articulation et leur gouvernance aux dispositifs existant sera organisée.

Dans certains départements où les marchés sont détendus, satisfaire ces besoins dans leur totalité pendant la durée du Plan peut être envisageable. Dans la plupart des cas, cependant, on se trouve dans l'incapacité de répondre pleinement à la totalité des besoins sur cette durée limitée, pour deux raisons :

- parce que ces besoins sont révélateurs des tensions locales, sociales, économiques etc. qui dépassent l'action du Plan, et ne constituent pas un stock que l'on pourrait résorber, mais un flux, qu'il importe de gérer,
- parce que les moyens que le Plan et les acteurs de l'habitat peuvent mobiliser sont limités.

Des choix s'imposent donc, pour répondre à l'obligation de résultats liée à la loi DALO pour ce qui concerne les situations prioritaires, mais au-delà pour éviter que ces situations se multiplient, et/ou que les situations non prioritaires se dégradent.

La connaissance des besoins, et des conditions dans lesquelles ils ont été satisfaits ou non par le précédent Plan, devient centrale. C'est à partir de cette évaluation que les copilotes et partenaires du PDALPD vont être en mesure d'opérer des choix, de définir des priorités d'actions partagées, et d'en attendre des résultats.

Si le Plan doit s'attacher à connaître le plus précisément possible les besoins, il doit avant tout le faire pour être en mesure d'effectuer des choix, d'établir des priorités d'action qui intègrent les obligations législatives issues de la loi DALO, et de les faire partager à l'ensemble des acteurs qui œuvrent dans le champ de l'habitat.

L'action pour le logement des personnes défavorisées, directement organisée par les PDALPD, vise donc à satisfaire ces besoins, et tout particulièrement leur fraction prioritaire, de deux manières :

- en veillant à leur prise en compte dans les autres documents de planification et de programmation. Pour ce faire, il constitue son propre dispositif d'observation en continu et alimente les observatoires locaux de l'habitat créés dans le cadre des PLH et du PDH.
- en organisant les dispositifs et actions spécifiques qui vont permettre cette prise en compte effective.

L'action du PDALPD s'inscrit dans la durée. Etabli pour une durée minimale de trois ans, le PDALPD prend régulièrement acte de la situation en matière de logement des personnes défavorisées, fait le point sur les résultats obtenus en la matière et sur les obstacles rencontrés. Il s'attache :

- à organiser des programmations et des dispositifs propres à faire progresser la réponse aux besoins d'accès ou de maintien dans un logement décent, autant que possible sur la période visée. Cela doit en théorie faire que les ménages n'aient pas nécessité d'intenter un recours devant la commission de médiation pour se loger.

A ce titre, les PDALPD sont à la fois des documents stratégiques qui s'adressent à l'ensemble des acteurs de l'habitat et des programmes d'action destinés à obtenir des progrès ciblés.

- à mettre en place les dispositions qui vont permettre aux ménages déclarés prioritaires et urgents, suite à un recours, d'obtenir dans les délais un logement ou un hébergement correspondant à leur situation. A ce titre, les PDALPD redeviennent animateurs d'un dispositif de traitement de situations individuelles.

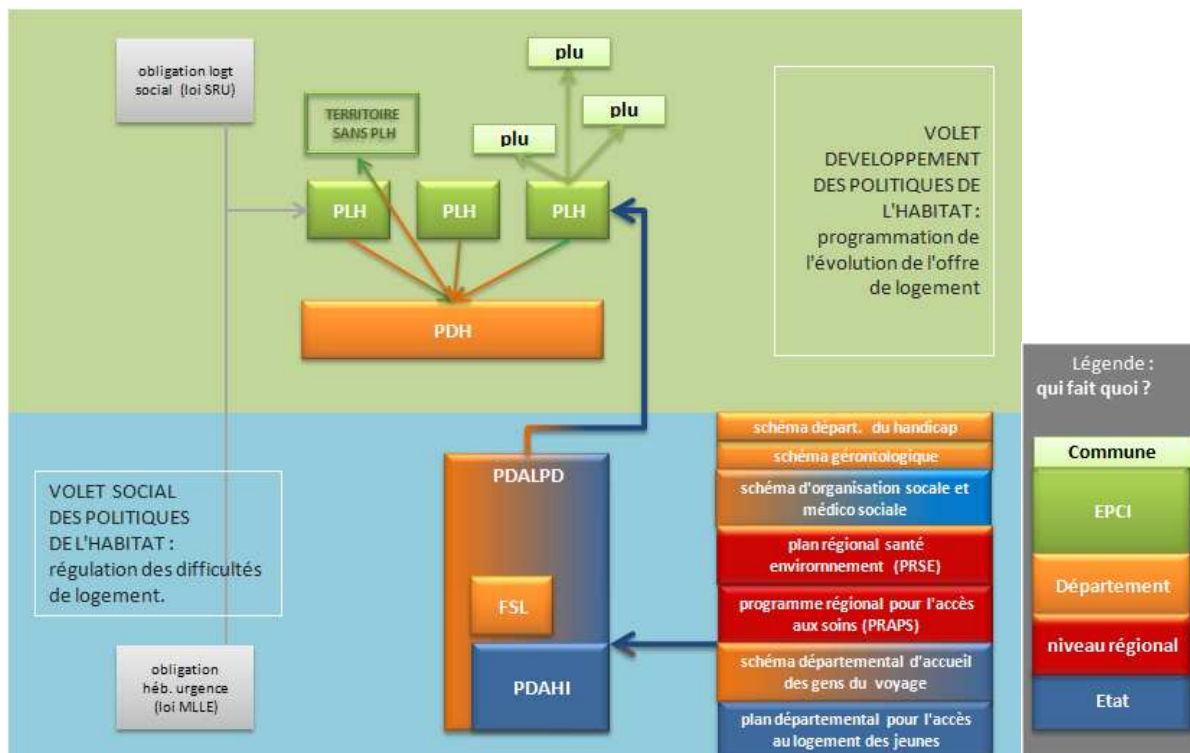
Le PDALPD est un document cosigné par les copilotes Etat-Département et validé par les partenaires dans le comité responsable du Plan (CRP). Il s'inscrit, à l'articulation entre les politiques du social et du logement, dans un ensemble de programmes et de plans d'action :

- a) Il interpelle et alimente les documents de programmation des politiques de l'habitat et du développement vis-à-vis desquels il doit affirmer la spécificité de la question de l'accès au logement des personnes défavorisées.
- b) Il inclut dorénavant le PDAHI¹⁹, qui organise la prise en charge des populations en situation d'urgence sociale ou ne pouvant accéder à un logement autonome, ainsi que la programmation de l'offre nécessaire à cette prise en charge. (cf. guide PDAHI)
- c) Il doit s'articuler, sous des formes diverses, avec les autres politiques sectorielles, en faveur de publics particuliers (personnes âgées, handicapées, jeunes dont étudiants, gens du voyage), ou de segments d'offre particuliers (parc privé dégradé, foyers de travailleurs migrants, etc.).
- d) Enfin, il doit organiser la contribution du FSL aux objectifs du Plan.

Cet ensemble définit un **partenariat associant** étroitement aux différents niveaux et sur les différents registres, outre les copilotes, **l'Etat et le Département, les EPCI, les communes, les organismes payeurs des aides personnelles au logement et les organismes collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction** qui tous, sont de droit ou peuvent être, **membres du Comité responsable du PDALPD.**

¹⁹ Le PDAHI apprécie les besoins des personnes sans domicile et des personnes prises en charge dans le dispositif Accueil hébergement insertion et les territorialise. Il évalue l'offre nécessaire à leur satisfaction :

- Places d'hébergement
- Logements sociaux ordinaires et logements adaptés ; cette dernière étant programmée dans le PDALPD



Lors de l'élaboration du PDALPD, le Préfet et le Président du Conseil Général soumettent, pour avis, le projet de Plan, accompagné de l'évaluation du Plan en cours au comité régional de l'habitat (CRH). Ils lui transmettent le bilan annuel d'exécution du Plan. Aussi, dans l'exercice de programmation des aides à la pierre, le CRH doit-il prendre en compte les objectifs du PDALPD.

En région Ile-de-France, la commission du comité régional de l'habitat (*loi du 31.5.90 : art.3*) assure la coordination et l'harmonisation des plans ainsi que leur évaluation régionale.

La place du PDALPD dans le champ des politiques de l'habitat

Le PDALPD (et le PDAHI qui y est inclus^{xlii}) s'inscrit dans un ensemble de documents de planification et de programmation qui définit les politiques de l'habitat sur un territoire. Cet ensemble comprend principalement le Plan départemental de l'habitat (PDH), les Programmes locaux de l'habitat (PLH), et les Plans locaux d'urbanisme (PLU).

Le PDALPD et les autres documents organisant les politiques de l'habitat

LES PLANS LOCAUX D'URBANISME (PLU)

Les Plans locaux d'urbanisme (PLU) sont généralement élaborés sous la responsabilité des communes. Ils réglementent le droit des sols. Ils prévoient les zones urbanisables et définissent les conditions de cette urbanisation. Ils doivent être compatibles avec les PLH, c'est-à-dire prévoir des capacités d'urbanisation ou de densification des zones urbanisées suffisantes pour permettre de réaliser la programmation prévue au PLH. Ils sont susceptibles de réserver des zones pour la réalisation de logements sociaux, ou d'émettre des préconisations quant au taux de logement social à respecter dans les opérations nouvelles. (cf. article L 123-1 du code de l'urbanisme).

LES PROGRAMMES LOCAUX DE L'HABITAT (PLH)

Les programmes locaux de l'habitat (PLH) sont élaborés sous la responsabilité exclusive des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents²⁰. Cependant, depuis la loi du 25 mars 2009, les communes de plus de 20 000 habitants n'appartenant à un EPCI doivent également élaborer un PLH. Le PLH est le document stratégique et opérationnel de la politique de l'habitat définie par l'EPCI. Il est le support de la convention de délégation de compétence conclue entre l'EPCI et l'Etat.

A partir d'un diagnostic de la situation existante, le PLH définit notamment :

- les objectifs à atteindre en matière d'offre nouvelle de logements et de places d'hébergement en assurant une répartition équilibrée et diversifiée sur les territoires ;
- un programme d'actions en vue de l'amélioration et de la réhabilitation du parc existant, qu'il soit public ou privé. A cette fin, il précise [...] les actions de lutte contre l'habitat indigne à entreprendre.
- les réponses à apporter aux besoins particuliers des personnes mal logées, défavorisées ou présentant des difficultés particulières.

(cf. articles L 302-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation)

LE PLAN DEPARTEMENTAL DE L'HABITAT (PDH)²¹

Le Plan départemental de l'habitat (PDH) est co-élaboré par le Département et l'Etat en lien avec les EPCI ayant un PLH. C'est un document de mise en cohérence de politiques d'origines diverses. Il vise à :

- établir des orientations par territoire sur la base d'un diagnostic partagé sur le fonctionnement des marchés du logement et sur la situation de l'hébergement. Le diagnostic qui le fonde comprend notamment une analyse des besoins en logements actuels et futurs, tenant compte [...] des besoins répertoriés dans le PDALPD : besoins en logements sociaux et très sociaux, besoins en places d'hébergement, y compris en logements temporaires (résidences sociales et maisons relais).
- assurer la cohérence territoriale entre les politiques de l'habitat conduites sur les territoires couverts par des PLH et celles qui sont menées sur le reste du département ;
- assurer la cohérence entre politique de l'habitat et politique sociale ;
- faciliter la prise en compte des besoins en logements dans les documents d'urbanisme.

(cf. article L 302-10 et suivants du code de la construction et de l'habitation et circulaire du n° 2007-32 du 2 mai 2007 relative à la mise en œuvre des PDH).

Cet ensemble de documents régissant la mise en œuvre des politiques de l'habitat peut paraître complexe. En effet, ces différents documents ne sont pas strictement hiérarchisés et ont **en commun** :

- **Un diagnostic intégrant une analyse des besoins**, dont ceux des personnes « mal logées, défavorisées, ou présentant des difficultés particulières », et celles « sans domicile ou en situation de précarité ». Dans ce domaine, l'emboîtement est simple : les documents les plus spécialisés (PDAHI puis PDALPD) alimentent les documents plus généralistes (PLH puis PDH).
- **Une programmation intégrant le champ du logement et de l'hébergement**. C'est cette exigence que traduisent les obligations qui portent sur le logement social (l'article 55 de la loi SRU (cf. articles L 302-5 et suivants du code de la construction et de l'habitation) qui fixe une obligation de 20% de logements sociaux dans les communes de plus de 3 500 habitants). Sur ce point, l'emboîtement n'est pas hiérarchique, comme pour le point précédent, mais interactif. Pour programmer l'offre d'hébergement ou de logement adapté²²

²⁰ La faculté pour l'Etat de déléguer par convention ses compétences en matière d'attribution des aides à la pierre a été ouverte, à l'occasion de l'acte II de la décentralisation par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dotés d'un programme local de l'habitat (PLH) et aux départements.

²¹ Guide DGALN de septembre 2011 réalisé par le CERTU : « les plans départementaux de l'habitat » - retour sur la conduite de premières démarches

²² On entend ici par logement adapté, les logements assortis de dispositions particulières en matière de gestion qui vont constituer l'offre à la charnière entre le logement et l'hébergement (logement bénéficiant d'un accompagnement social, d'une gestion locative adaptée, résidences sociales, pensions de famille, logements en location sous-location ou en mandat de gestion...).

les PLH doivent mobiliser non seulement le financement de l'investissement immobilier (aides à la pierre) mais aussi celui du fonctionnement et/ou des services liés à ces logements ou à ces places d'hébergement (aides à la personne, à la gestion locative, prix de journée...), prévus au PDAHI ou au PDALPD.

Pourtant, sur le fond et en pratique les champs de compétence et les responsabilités sont assez nettement définis. **Considérer deux volets, distincts mais complémentaires, d'une politique de l'habitat, rend le système plus lisible :**

- ➔ **d'une part, un volet programmation de l'offre, via les PLH et le PDH :** il vise un développement territorial harmonieux et une régulation de marché du logement, de manière à satisfaire les besoins en logement et en hébergement. Ce volet est sous la responsabilité des communes, EPCI ou départements à l'initiative de leur élaboration. Cependant l'Etat doit faire valoir sa position dans le cadre du porter à la connaissance (PAC) et de l'association.

Les PLH programment le développement et la réhabilitation de l'offre immobilière. Ils définissent les politiques foncières et les aides à l'investissement nécessaires à l'atteinte des objectifs qu'ils fixent. Ils intègrent la programmation spécifique définie dans le cadre du PDALPD et organisent les moyens de sa mise en œuvre. L'organisation du partenariat et le financement du fonctionnement des services qui vont rendre cette offre accessible aux défavorisés ne sont pas de sa compétence, ils restent du champ de compétence du PDALPD. Dans le cadre des délégations des aides à la pierre, les conventions prévoient des objectifs en cohérence avec le programme d'action des PLH.

Le PDH veille à la cohérence entre les différents PLH. Il veille aussi à la cohérence entre les territoires avec PLH et les territoires sans PLH. En ce qui concerne plus directement le Conseil Général, le PDH fait le lien entre les aides à la pierre, dont les aides additionnelles apportées par le département, les aides à la personne apportées par les services sociaux et les fonds gérés par le département (crédits d'insertion, FSL).

- ➔ **d'autre part, un volet régulation de l'accès au logement et des conditions de logement,** via l'ensemble PDAHI-PDALPD. Il œuvre en faveur des ménages ne bénéficiant pas mécaniquement des bénéfices du développement, et qui restent sans solution dans le cadre du marché du logement. Ce volet est sous la responsabilité de l'Etat et du Département, au travers du copilotage du PDALPD, qui dorénavant inclut le PDAHI.

Le PDALPD se centre donc sur les besoins particuliers des ménages défavorisés en difficulté d'accès au logement, autrement dit les « publics du Plan ».

- Il alimente les PLH/le PDH en donnant à voir les besoins en logements des personnes défavorisées déterminés dans le cadre des PDAHI et les traduit en objectifs de production, de logements à loyers accessibles (PLA-i et conventionnés privés), de solutions de relogement adapté aux besoins spécifiques et via le PDAHI de structures d'hébergement.
- Il veille à la mobilisation dans la durée de cette offre au profit des publics ciblés par le Plan (suivi des conventions ANAH, des réservations préfectorales, des accords collectifs etc.).
- Il agence, en lien avec le PDAHI, les financements de l'investissement maîtrisés par les délégataires de la gestion des aides à la pierre et les crédits de fonctionnement nécessaires à l'équilibre de gestion des structures d'hébergement et au fonctionnement des logements accompagnés.

La logique voudrait que cette planification s'opère en bon ordre, du document le plus spécialisé au plus général. Dans cette logique devraient être élaborés successivement :

- le PDALPD et, antérieurement ou simultanément, le PDAHI,
- le PLH, et ensuite les PLU,
- le PDH, enfin, pour veiller à la cohérence de l'ensemble.

Mais cette chronologie simple est, dans les faits, impossible. Les PLU (ex POS) sont les documents les plus anciens, les PDAHI viennent d'être instaurés; les dates d'engagement et les durées des documents sont différentes. De plus, les autorités en capacité d'engager l'élaboration ou la révision de ces documents ne sont pas les mêmes : Département pour le PDH, EPCI ou commune pour les PLH, Etat seul pour le PDAHI, Etat-Département pour le PDALPD.

Les décalages d'élaboration et de mise en œuvre des différents documents-cadres des politiques du logement et de l'hébergement sont donc inévitables. Ces décalages présentent l'intérêt de réinterroger régulièrement l'action menée, sous différents angles. Par exemple :

- **lors de l'élaboration du PLH**, tel EPCI interrogera le PDALPD sur les besoins à prendre en compte, conduisant le cas échéant ce dernier à constater la faiblesse de ses dispositifs d'information sur la demande insatisfaite ou bien l'insuffisante territorialisation de son étude des besoins, ou bien la caducité de son étude des besoins, etc.
- **à l'occasion de l'élaboration du PDAHI**, des besoins en logements accompagnés satisfaits de manière peu pertinente par des structures d'hébergements seront mis en évidence. Ils conduiront à interroger les dispositions prises en matière d'Accompagnement Social Lié au logement (ASLL) et d'intermédiation locative par le PDALPD, ou à proposer aux PLH la mobilisation d'une fraction des crédits PLA-I au bénéfice de résidences sociales, de logements d'insertion HLM ou privés avec gestion locative adaptée.
- **Les études préalables au PDH** mettent en évidence les questions de précarité énergétique liée à la qualité médiocre du logement locatif privé ou du parc en propriété occupante. Ces travaux invitent à renouveler le partenariat avec les EPCI et à réinterroger des orientations souvent trop focalisées sur le seul habitat indigne du PDALPD.

En pratique, l'élaboration du PDALPD et d'autres documents-cadres peut parfois être concomitante. Il est souvent possible, et parfois souhaitable, d'engager des démarches articulées entre plusieurs de ces dispositifs. Le département peut envisager, lors du renouvellement du PDALPD, d'engager aussi l'élaboration d'un PDH, de même que l'Etat peut engager son PDAHI lors des travaux de renouvellement du PDALPD.

Autrement dit, le fait que des exercices de programmation viennent sur le devant de la scène selon des calendriers et des portages politiques différents contribue à la dynamisation de l'ensemble. Sans ces *stimuli* - interpellation par les PLH en cours de renouvellement, par le Département formalisant son PDH - le PDALPD courrait le risque de se scléroser ou de rester focalisé sur la seule problématique du relogement d'une petite fraction des ménages défavorisés, les prioritaires, au risque de négliger les actions en matière d'offre qui permettent de détendre le marché et donc de prévenir la multiplication des ménages mal logés.

La charnière entre le PDALPD et le PDAHI

La prise de conscience du lien hébergement-logement s'est opérée en plusieurs étapes. Une série de dispositions a notamment contribué à faire évoluer le dispositif accueil-hébergement-insertion :

1. **2004 : Plan de cohésion sociale (2005-2009)** : suite à la crise du logement, le Plan de cohésion sociale traite pour la première fois conjointement de l'hébergement et du logement.
2. **2007 : le Plan d'action en faveur des sans-abri de 2007 (PARSA)** : suite à la mobilisation spectaculaire d'une association de sans-abri les « Don quichotte », le PARSA met en place les moyens de développer massivement une offre nouvelle, les maisons relais (pensions de famille).
3. **2007 : Loi sur le Droit au logement opposable (DALO)** : la loi DALO fait notamment référence à la demande de logement de ceux qui sont hébergés, en la qualifiant de prioritaire.
4. **2009 : la loi n°2009-323 du 25 mars 2009 inclut le PDAHI dans le PDALPD** : elle prolonge les dispositions qui existaient déjà en matière de PDALPD (prévoir les actions nécessaires à la sortie vers le logement des personnes hébergées) en définissant un document unique de programmation de l'hébergement, le PDAHI, inclus dans le PDALPD.

5. **2010 : renforcement de la coordination des administrations en charge du logement et de l'hébergement DHUP-DGCS** sous l'égide d'un délégué pour la coordination de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées, et regroupement du volet social de la politique du logement au sein des Directions départementales de la cohésion sociale.

LE PLAN DEPARTEMENTAL ACCUEIL HEBERGEMENT INSERTION (PDAHI)

Le Plan d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile est élaboré pour une période maximale de cinq ans par le Préfet, en concertation avec les acteurs locaux (collectivités territoriales et organismes HLM, associations, CAF).

Il est inclus dans le PDALPD. Il a pour objet de :

- apprécier la nature, le niveau et l'évolution des besoins de la population sans domicile ou en situation de grande précarité ;
- dresser le bilan qualitatif et quantitatif de l'offre existante **en hébergement, en logement d'urgence et en logement social ou accompagné** ;
- déterminer les besoins en logement social ou accompagné des personnes prises en charge dans l'ensemble du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion ;
- déterminer les perspectives et les objectifs de développement ou de transformation de l'offre ;
- préciser le cadre de la coopération et de la coordination entre les établissements et services couverts par le Plan et les autres ;
- définir les critères d'évaluation des actions mises en œuvre dans son cadre.

LE SERVICE INTEGRE DE L'ACCUEIL ET DE L'ORIENTATION (SIAO) (CIRCULAIRE DU 8 AVRIL 2010 ET CIRCULAIRES COMPLEMENTAIRES DU 7 JUILLET 2010 ET DU 29 MARS 2012)

- Le SIAO dispose d'une vision exhaustive du parc d'hébergement d'urgence de stabilisation, d'insertion et de tout ou partie du parc de logements de transition.
- Il reçoit toutes les demandes de prise en charge et oriente les personnes sans abri ou risquant de l'être vers la solution la plus adaptée à leur situation, en priorité vers le logement si la situation de la personne le permet.
- Le SIAO est une « plateforme unique » qui doit favoriser la transition de l'urgence vers l'insertion dans le cadre de la nécessaire fluidité vers le logement.
- Il effectue la régulation des places d'hébergement d'urgence, de stabilisation d'insertion et l'affectation des places vacantes.
- Il oriente les personnes ayant besoin d'une formule intermédiaire entre hébergement et logement vers l'offre disponible.

INCLUS DANS LE PDALPD, LE PDAHI CONSERVE SA SPECIFICITE

Le PDALPD inclut le PDAHI. Le PDAHI **peut** conserver son autonomie : il doit être élaboré et mis en œuvre même si le PDALPD est obsolète, ou si l'échéance du PDAHI, dont la durée est fixée à 5 ans, ne coïncide pas avec celle du PDALPD. Cependant, la nécessité d'élaborer le PDAHI peut être l'occasion de recalibrer les dates du PDALPD. Mais rien n'interdit non plus (et certains départements l'ont fait ainsi) d'élaborer un document unique.

Le champ de compétences du PDAHI est différent de celui du PDALPD : si le PDAHI porte sur l'hébergement et le logement accompagné, il est destiné à organiser et planifier l'offre du dispositif AHI, compte tenu des besoins des publics, notamment en logement, diagnostiqués territoire par territoire. Il doit également permettre une nouvelle approche de la prise en charge et de l'accompagnement des personnes en situation de précarité. Le PDAHI porte aussi sur les différentes composantes du dispositif de veille sociale, problématiques qui ne sont pas du ressort du PDALPD.

L'ORIENTATION « LOGEMENT D'ABORD » REND PRIORITAIRE LA MOBILISATION D'UNE OFFRE DE LOGEMENT ASSORTIE LE CAS ECHEANT D'UNE GESTION LOCATIVE ADAPTEE ET/OU D'ACCOMPAGNEMENT VERS ET DANS LE LOGEMENT.

L'inclusion du PDAHI dans le PDALPD est cohérente avec la refondation du dispositif d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées.

La refondation du dispositif **d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées** se situe dans la logique du « logement d'abord ». Dans cette logique, il ne s'agit pas de faire de l'insertion un préalable à l'accès au logement, mais de considérer au contraire le logement **ou l'objectif de logement** comme la condition nécessaire à l'engagement ou la poursuite d'un processus d'insertion, soutenu par un accompagnement adapté. Cette logique conduit à ce que le PDAHI diffère sensiblement des anciens SDAHI. Ceux-ci étaient avant tout des outils de travail social définissant les modalités du travail d'insertion au sein des CHRS. Le PDAHI ne se cantonne pas au champ de l'hébergement. Il doit préciser les besoins de logements accompagnés qui doivent permettre l'accès direct au logement avec une gestion adaptée et/ou un accompagnement lorsqu'il est nécessaire, et identifier l'offre de logement social mobilisable. En cela, il devient un véritable outil de programmation territorialisée qui définit des objectifs de réalisation, compte tenu d'une évaluation des besoins. Cette évaluation est facilitée par la création du Service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO)²³, qui centralise la demande et l'attribution des places d'hébergement.

En incluant le PDAHI, le PDALPD doit donc mettre en évidence, vis-à-vis des acteurs de l'habitat, les implications de l'orientation du « *logement d'abord* », qui est dorénavant celle de l'ensemble du dispositif hébergement-logement.

En conséquence, s'agissant de notamment promouvoir « le logement d'abord » le PDALPD doit :

- intégrer l'analyse des besoins prévue dans les PDAHI et dans les autres documents programmant de l'offre en structures collectives pour personnes défavorisées (schéma gérontologique, Plan départemental pour l'accès au logement des jeunes), ou de l'hébergement temporaire. Il doit également programmer les logements accompagnés²⁴. Le PDALPD programme à cette occasion la ventilation de son enveloppe PLA-i entre le volet logement et celui de l'hébergement.

Cela implique de rechercher une coopération accrue entre les bailleurs et les opérateurs de l'insertion par le logement. C'est cette coopération qui permet de développer les solutions intermédiaires entre le logement et l'hébergement ou les solutions alternatives à l'hébergement, telles les sous locations avec ou sans bail glissant ou le séjour en résidence sociale.

- définir en accord avec le PDAHI **les critères de la capacité à accéder un logement de manière autonome, de « logeabilité »²⁵** des personnes et donc l'équilibre entre accès direct au logement, avec ou sans accompagnement et le passage par un hébergement ou logement en location-sous location. Le PDALPD organise l'articulation entre le service d'accueil et d'orientation mis en place dans le cadre du PDAHI et les dispositions prises dans le cadre du PDALPD pour s'assurer de l'accès au logement des ménages prioritaires.

Il importe, dans cet esprit, de préciser ce qui est **attendu de l'accompagnement vers et dans le logement**. Cet accompagnement se distingue de l'accompagnement global réalisé par exemple par les services sociaux de secteur ou par les gestionnaires des structures d'hébergement. Il peut être financé par le FSL (Conseil Général), ou par l'Etat (soit dans le cadre du programme d'intermédiation locative, soit sur les crédits fléchés en application de la circulaire du 19 juillet 2010, dont l'AVDL, soit via des services de suite des CHRS).

²³ Circulaire SIAO du 29 mars 2012 : Amélioration du fonctionnement des SIAO

²⁴ Le logement accompagné comprend dans la nomenclature du BOP 177 les maisons relais, les résidences sociales, l'intermédiation locative. Selon les nomenclatures du BOP 135, il comprend les logements d'insertion produit par des organismes agréés, logement qui peuvent accueillir des ménages « hébergés ». Ces logements adaptés, ou très social et diffus dans le tissu urbain ne sont pas directement repérés alors que leur contribution au logement des personnes défavorisées est évidente.

²⁵ « Logeabilité », comme on dit aussi « employabilité ».

Ces attentes vont être fonction des circonstances dans lesquelles cet accompagnement est mis en place, qu'il s'agisse :

- de permettre un accès direct au logement pour éviter un recours inutile, voire contreproductif à l'hébergement ;
- d'assurer une transition plus rapide et plus douce vers le logement ;
- de gérer dans la durée, le relogement dans un logement à la localisation adaptée, d'une personne présentant des difficultés durables ;
- etc.

S'accorder sur ce que l'on attend de l'accompagnement signifie notamment définir le service attendu et son public cible, vérifier que le diagnostic de la situation des personnes est prévu, d'identifier quels sont les moyens nécessaires et leurs coûts et évaluer les résultats obtenus²⁶.

L'accompagnement social qui peut s'avérer nécessaire pour aider les ménages à aller vers le logement et à s'insérer dans le logement relève soit d'un financement de l'Etat, soit de l'intervention des conseils généraux (ASLL des FSL ou travailleurs sociaux) selon une répartition établie par le PDALPD ou à défaut par convention.

Un travail d'articulation entre les interventions respectives de l'Etat, des ARS et des départements est nécessaire.

- **réguler la capacité d'accueil du dispositif d'hébergement** en veillant à sa fluidité. Le PDALPD contribue à la sortie des dispositifs d'hébergement, en mobilisant dans le cadre des dispositions prises en matière de relogement prioritaire, une fraction suffisante de logements en accès direct ou accompagné.

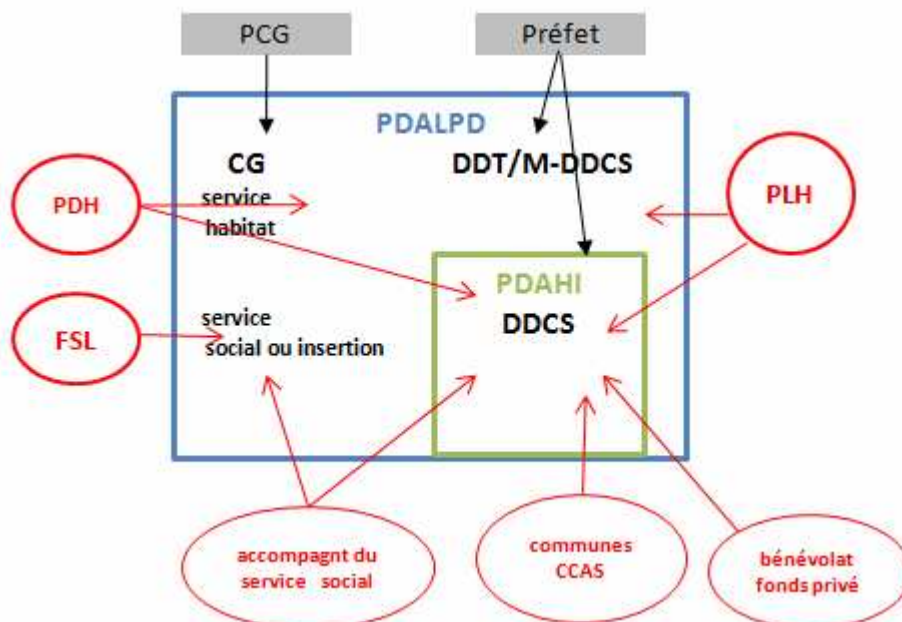
Il importe, pour parvenir à cette régulation, de négocier des **accords collectifs** qui ne se limitent pas à organiser l'utilisation du contingent préfectoral. Ces accords doivent porter sur la manière dont les bailleurs, dans le cadre des attributions qu'ils opèrent en continu, et les différents réservataires logent sur le flux de mises à disposition qu'engendrent leurs contingents, les ménages que leur situation contraindrait à se faire héberger, à défaut d'être logés.

Pour en savoir plus, voir cahier « réguler l'accès au logement »

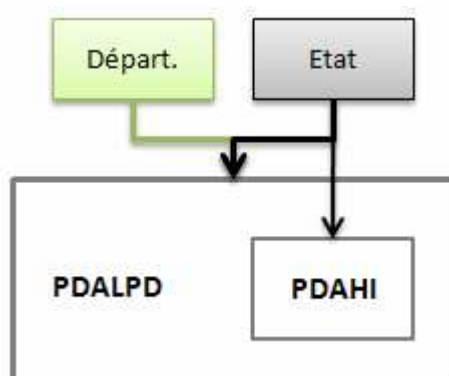
²⁶ circulaire M TSA1019083C du 16 juillet 2010 relative au référentiel national des prestations du dispositif d'accueil, d'hébergement, d'insertion

LE PILOTAGE DE L'ENSEMBLE PDAHI-PDALPD DOIT VEILLER A CONSERVER LA SPECIFICITE DU PILOTAGE DE L'URGENCE SOCIALE, SI LES ENJEUX EN LA MATIERE SONT IMPORTANTS.

L'inclusion du PDAHI dans le PDALPD doit aussi se traduire en termes d'organisation du pilotage des deux dispositifs, chacun ayant ses compétences propres et des compétences partagées, mobilisant conjointement ou séparément des moyens d'origines multiples.



Considérant que le PDALPD est co-piloté par l'Etat et le Département et que le PDAHI est sous la seule responsabilité de l'Etat, la figure de base de l'emboîtement du pilotage est simple.

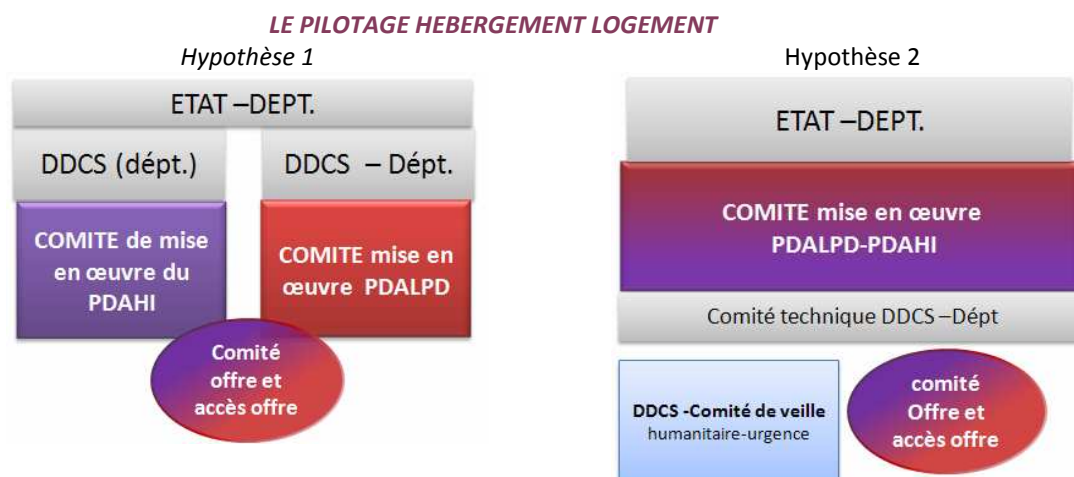


Ensuite, s'agissant de constituer les instances partenariales correspondantes, les figures qui doivent intégrer la gestion du « service public de l'hébergement » peuvent être plus variées, par exemple :

1. Le PDAHI peut conserver sa propre instance partenariale de mise en œuvre, par extension des compétences du comité de veille. Celle-ci assume non seulement le pilotage de l'urgence sociale, mais aussi l'organisation du dispositif hébergement. Le PDALPD s'organise pour sa part pour garantir la sortie d'hébergement et mobiliser l'offre nécessaire.
2. Le PDALPD et le PDAHI peuvent disposer de la même instance de pilotage, centrée sur le rapport offre-demande, et ayant une approche transversale à l'hébergement et au logement. Dans ce cas, les fonctions propres au comité de veille, mais hors du champ du PDALPD (pilotage de l'urgence sociale via le 115 et du Service intégré Accueil Orientation –SIAO) sont assurées par un comité technique spécifique.

Le choix de l'une ou l'autre hypothèse va dépendre principalement de l'ampleur des enjeux en termes de gestion de l'urgence sociale, et d'hébergement d'urgence. Si la pression est forte, et les tensions entre opérateurs et ordonnateurs sont sensibles, l'hypothèse 1 peut être privilégiée, pour faciliter les arbitrages politico-techniques.

Si la pression de l'urgence est faible, avec des enjeux uniquement locaux, et que la question de la fluidité de la sortie du dispositif est à privilégier, l'hypothèse 2 est plus simple et peut apparaître plus lisible à l'ensemble des acteurs.



Pour en savoir plus, voir le cahier « lien hébergement logement » qui répond notamment aux questions suivantes :

- **comment, au-delà des vocables utilisés, comprendre le fonctionnement et gérer l'offre d'hébergement ?**
- **comment organiser le pilotage et l'animation des PDALPD et PDAHI ?**
- **comment progresser dans l'évaluation des besoins et de leur satisfaction ?**
- **comment inscrire la gestion de la demande d'asile dans le PDAHI ?**

L'articulation du PDALPD avec les dispositifs sectoriels

Les politiques territoriales de l'habitat et les PDALPD sont alimentés par des Plans ou schémas sectoriels portant sur des catégories de publics spécifiques :

- ⇒ Plan départemental pour l'accès au logement des jeunes (PDJ), afin de souligner les besoins propres aux jeunes et liés à leurs processus de formation ou d'insertion.
- ⇒ Schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale qui vise à promouvoir l'autonomie et la protection des personnes, tout particulièrement handicapées, âgées, vulnérables, en situation de précarité ou de pauvreté.
- ⇒ Schéma gérontologique : pour veiller à la prise en charge des besoins liés au vieillissement.
- ⇒ Schéma départemental pour l'accueil des gens du voyage, pour s'assurer de la prise en charge des besoins liés au passage, mais aussi dorénavant à l'ancrage local de cette population.

Ces Plans ou schémas ciblent des catégories spécifiques de la population (jeunes, personnes âgées, gens du voyage etc.) qui ne sont pas, en tant que tel, des publics défavorisés dans leur totalité. Le PDALPD se saisira donc uniquement des besoins de la fraction de ces populations qui, outre ses difficultés financières, connaît des difficultés additionnelles telles la discrimination (jeunes issus de l'immigration, GDV) ou l'isolement (jeunes sortant de l'ASE, personnes âgées), qui nécessitent une prise en charge particulière. Il s'agira alors de quantifier

cette fraction particulière des publics et de cerner les problématiques spécifiques qu'elle rencontre, notamment à des moments de rupture (sortie d'institution, séparations conflictuelles...) ou d'incertitude (périodes de formation, mobilité contrainte, etc.).

Par ailleurs, ces documents donnent à voir les ressources et aides qui sont mobilisables pour apporter une réponse à ces catégories de populations, en fonction des difficultés spécifiques qu'elles rencontrent. Ce seront autant de moyens qui pourront être mobilisés, pour faciliter l'accès ou le maintien de ces populations dans un logement qui leur convienne.

PLAN POUR LE LOGEMENT DES JEUNES

Dans le cadre du Plan de Cohésion sociale 2005, le comité interministériel pour le développement de l'offre de logement s'est fixé comme priorité pour 2006 et pour la durée du Plan de cohésion sociale, l'élaboration de Plans départementaux pour le logement des jeunes.

Les Plans pour le logement des jeunes portent sur l'ensemble de la classe d'âge des 16-25 ans, des jeunes en insertion aux jeunes actifs. Le PDALPD se centre, en fonction des contextes, sur les besoins des seuls jeunes en difficulté et en insertion, ou élargit son analyse des besoins aux difficultés d'accès au premier logement autonome des jeunes actifs modestes.

Il intègre les besoins mis en évidence par le Plan en matière :

- d'aides financières à l'accès au logement, de garanties, d'information et d'accompagnement (Fonds d'aide aux jeunes (FAJ)^{xiii}/Fonds de solidarité logement (FSL)^{xiv}/Garantie du Risque locatif (GRL)^{xv} etc.) ;
- d'offre en résidences sociales, en sous location, en colocation, etc.

En l'absence de Plan pour le logement des jeunes, le PDALPD peut s'appuyer sur les études réalisées localement par les Unions Régionales pour l'Habitat des Jeunes (URAHJ), les missions locales etc. pour identifier les jeunes qu'il entend viser.

LE SCHEMA DEPARTEMENTAL D'ACTION SOCIALE ET MEDICO-SOCIALE^{xvi}

Le schéma départemental d'action sociale et médico-sociale (loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale) est établi pour une période maximale de 5 ans, par l'Etat et le département.

Ce schéma :

- apprécie la nature, le niveau et l'évolution des besoins sociaux et médico-sociaux de la population ;
- dresse le bilan quantitatif et qualitatif de l'offre sociale et médico-sociale existante ;
- détermine les perspectives et les objectifs de développement de l'offre sociale et médico-sociale, tout particulièrement ceux nécessitant des interventions sous forme de création, transformation ou suppression d'établissements et de services ;
- détermine le cadre de la coopération et de la coordination entre l'Etat et le département.

Son contenu logement est en principe inexistant.

LE SCHEMA GERONTOLOGIQUE

Le schéma gérontologique porte sur l'ensemble de la classe d'âge et concerne les besoins en termes de logements et de services. Le schéma prévoit le besoin en places d'hébergement pour les personnes âgées.

Le PDALPD se centre sur les besoins en logements, établissements ou services, accessibles financièrement aux plus âgés modestes. Il évalue :

- les besoins d'adaptation des logements à l'âge et d'ingénierie pour transformer ces besoins en projets (adaptations physiques du logement, besoins d'échange de logement, d'offre alternative de proximité...);
- les besoins de développement de structures d'accueil ou de services à la personne autorisant au maintien dans les lieux.

LE PROGRAMME REGIONAL POUR L'ACCES A LA PREVENTION ET AUX SOINS^{xvii}

Les Programmes Régionaux d'Accès à la Prévention et aux Soins (PRAPS) en direction des personnes en situation de précarité ont été institués par la loi de lutte contre les exclusions. Le contenu logement est généralement orienté sur le traitement des problèmes d'insalubrité dans les logements. Certaines actions peuvent aussi faciliter la prise en charge de personnes logées ou hébergées ayant des problèmes de santé : des passerelles peuvent être établies pour l'accès, voire le maintien au logement ou le retour d'hospitalisation des personnes présentant des troubles psychiatriques. Cela peut être également inclus dans les contrats locaux de santé gérés par les agences régionales de la santé (ARS).

Les articulations entre la stratégie du logement d'abord et les orientations des projets régionaux de santé, des programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins en faveur des personnes les plus démunies (PRAPS) et les schémas régionaux de prévention en matière de santé mentale et de lutte contre les addictions méritent d'être étudiées avec soins par les ARS et les DRJSCS. L'articulation entre les interventions respectives de l'Etat, de l'ARS et des conseils généraux doit s'organiser dans le respect des compétences de chacun. Les interventions respectives de l'Etat et des conseils généraux pourront alors être formalisées localement sous la forme de contrats.

LE PLAN REGIONAL SANTE ENVIRONNEMENT (PRSE)

Le Plan régional de santé environnement (PRSE), sous la responsabilité de la région, décline le PNSE qui vise à améliorer la santé des Français en lien avec la qualité de leur environnement, dans une perspective de développement durable. Le PNSE prévoit dans le cadre de son action 8 sur l'habitat indigne, la production, après analyse des besoins, de logements pour les grandes familles, financés par du PLA-i.

LE SCHEMA DEPARTEMENTAL D'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE

Loi du 5 Juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage

Article 1, modifié par Loi n°2003-239 du 18 mars 2003 - art. 54 JORF 19 mars 2003

Les communes participent à l'accueil des personnes dites gens du voyage et dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles - Dans chaque département, au vu d'une évaluation préalable des besoins et de l'offre existante, notamment de la fréquence et de la durée des séjours des gens du voyage, des possibilités de scolarisation des enfants, d'accès aux soins et d'exercice des activités économiques, un schéma départemental prévoit les secteurs géographiques d'implantation des aires permanentes d'accueil et les communes où celles-ci doivent être réalisées.

La loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage a introduit, par son article 8, un article L. 443-3 dans le code de l'urbanisme, qui prévoit que dans les zones constructibles, des terrains bâtis ou non bâtis peuvent être aménagés afin de permettre l'installation de caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs.

Circulaire du 5 juillet 2001 relative à l'application de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat de gens du voyage, Titre VII - LES BESOINS EN HABITAT DES GENS DU VOYAGE

Les modes de vie sédentaires ou semi-sédentaires nécessitent des modes d'habitat que l'on qualifie généralement « d'habitat adapté ». Ils recouvrent aussi bien l'habitat permettant de conserver la caravane en complément du

logement que le terrain familial aménagé sans construction d'habitation. [...]. La dynamique partenariale suscitée à l'occasion du schéma est, en effet, l'occasion d'informer et de sensibiliser les acteurs concernés et d'engager la recherche de solutions adaptées (offre d'habitat à créer, accompagnement social si nécessaire à prévoir, moyens et acteurs à solliciter).

Le schéma départemental d'accueil des Gens du voyage (schéma départemental GDV) recense la présence des gens du voyage sur le territoire départemental et organise leurs conditions d'accueil. Il doit permettre que les familles de passage puissent stationner et que celles cherchant à « s'ancrer » puissent cesser d'errer d'un site précaire à un autre et trouvent progressivement leur place²⁷.

Le recensement des besoins de passage, d'ancrage et de sédentarisation est réalisé dans le cadre du schéma départemental d'accueil des GDV^{xviii}.

Les réalisations se partagent entre le Schéma départemental GDV et le PDALPD :

- le premier (schéma GDV) veille à offrir les aires nécessaires au passage et à l'ancrage progressif des familles ; Il peut également inclure des objectifs d'habitat adapté. A ce titre, le schéma et le PDALPD seront nécessairement coordonnés ;
- le second (PDALPD) organise les solutions d'habitat adaptées à l'ancrage et à la sédentarisation^{xix}.

Le PDALPD prend donc appui sur les recensements opérés par le Schéma départemental des gens du voyage et

- prend acte des besoins liés à l'ancrage, tels qu'ils s'expriment notamment par une installation durable sur un site ou une aire de passage ;
- soutient la sédentarisation en veillant à l'amélioration des conditions de vie des ménages installés sur des terrains ou biens dont ils sont propriétaires quand cette installation est légale ;
- programme les moyens nécessaires à l'étude et à la réalisation de solutions de relogement adaptées (terrains familiaux, logements à la configuration adaptée financés en PLA-i, accès à un logement social existant) quand l'installation *in situ* n'est pas envisageable.

La cohérence entre le PDALPD et le FSL

LE FONDS DE SOLIDARITE LOGEMENT (FSL)

Loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement Version consolidée au 28 mars 2009 Article 6

Il est créé dans chaque département un fonds de solidarité pour le logement.

Le fonds de solidarité accorde, dans les conditions définies par son règlement intérieur, des aides financières sous forme de cautionnements, prêts ou avances remboursables, garanties ou subventions à des personnes [...] qui se trouvent dans l'impossibilité d'assumer leurs obligations relatives au paiement du loyer, des charges et des frais d'assurance locative, ou [...] leurs obligations relatives au paiement des fournitures d'eau, d'énergie et de services téléphoniques. [...]

Le fonds de solidarité prend en charge des mesures d'accompagnement social individuelles ou collectives lorsqu'elles sont nécessaires à l'installation ou au maintien dans un logement des personnes et des familles bénéficiant du Plan départemental. Il peut aussi accorder une garantie financière aux associations qui mettent un logement à la disposition des personnes défavorisées [...] ou qui leur accordent une garantie.

Ces aides peuvent être accordées soit directement aux bénéficiaires, soit par l'intermédiaire de fonds locaux de solidarité pour le logement ou d'associations dont l'un des objets est l'insertion ou le logement de personnes

²⁷ Pour en savoir plus, voir DGALN- DHUP (Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement), *Guide de l'habitat adapté pour les gens du voyage*, 2009

défavorisées. Les instances locales [du PDALPD] peuvent assurer la mise en œuvre des actions engagées par le fonds de solidarité.

Le fonds de solidarité peut également accorder une aide destinée à financer les suppléments de dépenses de gestion locative sociale aux associations, aux centres communaux ou intercommunaux d'action sociale, aux bailleurs sociaux, aux autres organismes à but non lucratif et aux unions d'économie sociale qui sous-louent des logements à des personnes mentionnées à l'article 1er ou qui en assurent la gestion immobilière pour le compte de propriétaires.

Le règlement intérieur du fonds de solidarité pour le logement définit les conditions d'octroi des aides [...] conformément aux priorités définies [par le PDALPD], ainsi que les modalités de fonctionnement et de gestion du fonds. Le règlement intérieur est élaboré et adopté par le conseil général après avis du comité responsable du Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.

LES AIDES DU FSL ONT VOCATION A SOUTENIR LES DIFFERENTS AXES D'ACTION DU PDALPD

Le fonds de solidarité logement est organisé en deux volets :

- Le premier volet apporte des aides financières aux ménages qui ont des difficultés à accéder ou se maintenir dans un logement dont ils disposent ou vont disposer. Ces aides contribuent à faciliter l'accès de droit commun au logement en levant les obstacles financiers que représentent le cumul de sommes demandées à l'entrée dans un logement. Elles permettent aussi aux ménages connaissant des difficultés passagères de faire face à leurs obligations. **Cet ensemble d'aides contribue aux objectifs du Plan**, en fluidifiant l'accès au logement de droit commun, ou en évitant la perte du logement obtenu.

Mais les aides financières contribuent aussi directement à l'atteinte des objectifs du Plan. Les aides financières directes du FSL aux ménages (subventions, prêts, engagements de cautionnement) et les mesures emboîtement ont vocation à **soutenir la politique de prévention des expulsions et la politique d'accès au logement**. Par ex. le PDALPD doit veiller à ce que les aides du FSL correspondent effectivement aux besoins des ménages en grande difficulté. Mais il devra aussi veiller à organiser son action de manière à ce que les ménages auxquels l'aide du FSL n'est pas distribuée, pour des motifs divers mais légitimes au regard des choix opérés par le Département (plafonds de ressources, nombre de mesures finançables, etc.) soient néanmoins pris en charge (dispositifs de recherche de logement du PDALPD, commission consultative d'aide et de prévention des expulsions (CCAPEX), actions d'opérateurs associatifs avec le soutien d'autres collectivités, etc.).

- Le second volet, au travers de ses lignes budgétaires accompagnement social, aide aux suppléments de gestion et garantie des associations mettant des logements à disposition des personnes défavorisées (c'est-à-dire sous-location ou ALT), **contribue directement à la mise en œuvre des objectifs du Plan en matière de développement de l'offre adaptée ou à gestion locative adaptée**. Il participe à l'organisation d'une offre adaptée aux ménages les plus en difficulté en finançant des organismes ou prestations permettant d'assortir la location d'un logement des services qui vont en autoriser l'accès ou permettre au ménage de s'y installer avec succès. Il sera un outil de la mise en œuvre de l'orientation partagée avec le PDAHI, pour privilégier l'accès au logement sans passer par un ou plusieurs hébergements successifs.

L'ACCOMPAGNEMENT VERS ET DANS LE LOGEMENT DES PERSONNES NE SE RESUME PAS AUX MESURES D'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL LIEES AU LOGEMENT (ASLL) DU FSL

Cependant, le FSL n'est pas seul à apporter des aides aux ménages connaissant des difficultés particulières pour accéder ou se maintenir dans un logement. En fonction de leur situation, les ménages peuvent être suivis ou aidés en mobilisant des ressources diverses, le plus souvent organisées localement.

La mobilisation plus ou moins systématique des mesures ASLL dépend de la répartition des missions au sein du service social départemental : quelles sont les missions dévolues au service social polyvalent et celles déléguées à des opérateurs via le FSL ? A quel moment propose-t-on une ASLL ou une Mesure d'Accompagnement Social Personnalisé (MASP)^{xx} ?

Ces prises en charge, le plus souvent temporaires, sont aussi l'occasion d'agencer autour de la personne des aides particulières, notamment pour pallier des déficiences liées à la santé (dont la santé mentale), ou à l'âge (dont la réduction de la mobilité). La prise en compte des problématiques de santé par le PDALPD n'est pas prévue explicitement dans les textes. Ces problématiques représentent pourtant une difficulté croissante pour l'accès et le maintien dans le logement des personnes en difficulté. Le lien avec le schéma gérontologique, avec les politiques psychiatriques, et avec les moyens d'accompagnement médico-sociaux (SAVS, SAMSAH^{xxi}) sera donc à rechercher, y compris à l'échelle des villes ou des agglomérations.

La mise en œuvre de la stratégie du logement d'abord exige la mobilisation des moyens financiers et juridiques nécessaires au développement des dispositifs d'accompagnement des ménages vers et dans le logement. Depuis 2010, des moyens financiers de l'Etat sont consacrés à l'accompagnement vers et dans le logement. Les objectifs poursuivis et les modalités d'utilisation de ces crédits ont été précisés par circulaire du 19 juillet 2010²⁸. Il s'agit de favoriser les sorties réussies vers le logement des structures d'hébergement et de logement temporaire, proposer un accompagnement adapté à des personnes passant directement de la rue au logement, prévenir les risques d'expulsions des ménages en difficulté et donc reloger, notamment, les ménages qui bénéficient du droit au logement opposable (DALO).

Le Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL)²⁹ a été récemment institué « pour le financement d'actions d'accompagnement personnalisé de personnes reconnues prioritaires et auxquelles un logement doit être attribué en urgence, en application du cinquième alinéa du II de l'article L. 441-2-3, et d'actions de gestion locative adaptée de logements destinés à ces personnes, favorisant leur accès à un logement et leur maintien dans le logement. »

L'objectif principal du fonds est de faciliter le relogement des ménages déclarés prioritaires par les commissions de médiation et devant être relogés de façon urgente, qui ont besoin d'un accompagnement et/ou d'un logement géré de manière adaptée. L'absence d'accompagnement, même lorsque la commission de médiation l'a préconisé dans sa décision, fait en effet aujourd'hui obstacle à de nombreux relogements.

Les actions qui peuvent être financées par le fonds consistent en des diagnostics destinés à évaluer les besoins du ménage en matière de logement et d'accompagnement social, des mesures d'accompagnement vers et dans le logement (AVDL) et des mesures de gestion locative adaptée (GLA). Les financements du FNAVDL concernent les territoires les plus concernés par le DALO. Leur intervention doit permettre de redéployer les financements de l'Etat et ceux du FLS vers des catégories de publics autres que les bénéficiaires du DALO.

LA COHERENCE ENTRE FSL ET PDALPD EST GARANTIE PAR LE DEPARTEMENT, DECISIONNAIRE DES DEUX DISPOSITIFS³⁰

L'articulation entre le FSL et le PDALPD est clairement prévue par les textes^{xxii}. Elle repose moins sur la procédure, que sur le copilotage du PDALPD par l'Etat et le Département. Ce dernier est en capacité de mettre en cohérence les orientations du FSL et du PDALPD. Le PDALPD coordonne l'ensemble des dispositifs, c'est le lieu de régulation et de coordination entre l'ensemble des dispositifs d'accompagnement.

²⁸ Circulaire n° DGCS/DGALN/DHUP/USH/2010/247 du 19 juillet 2010 relative à l'accompagnement vers et dans le logement.

²⁹ Décret n° 2012-415 du 23 mars 2012 relatif au fonds national d'accompagnement vers et dans le logement

³⁰ En principe, ce sont l'Etat et le Département qui garantissent ensemble la cohérence et « s'assurent que les orientations du plan sont compatibles avec les moyens du FSL ». Mais seul le département est décisionnaire dans les deux cas.

En théorie, la cohérence est produite en deux temps :

- Temps 1 : le Département arrête conjointement avec l'Etat les orientations du PDALPD. Le FSL doit définir son règlement intérieur en tenant compte de ces priorités. En pratique, lors de la définition des orientations du Plan, le Département veille à ce que les orientations du Plan soient cohérentes avec les orientations qu'il entend donner/a déjà données au FSL, en fonction des marges de manœuvre budgétaires dont il dispose.
- Temps 2 : le comité responsable du Plan, présidé par l'Etat et le Département, donne un avis sur les dispositions prises par le règlement intérieur du FSL défini par le Département.

L'OFFRE D'AIDES FINANCIERES MET A JOUR DES BESOINS DONT LA SATISFACTION PEUT NECESSITER D'AUTRES MOYENS QUE CEUX DU FSL

Le FSL, comme le PDALPD, peut être mis en œuvre dans le cadre d'instances locales. Ces instances peuvent d'autant plus facilement trouver des solutions pour les ménages en difficulté qu'elles ont un nombre limité de situations à prendre en charge ; les instances du PDALPD ont vocation à percevoir les besoins et à rapprocher l'offre de la demande des ménages durablement sans solution, voire à proposer des solutions.

Si les instances locales du PDALPD ont pour vocation première d'identifier les besoins durablement insatisfaits, elles ne sont pas les seules en mesure de le faire. En effet, les instances du FSL sont sollicitées par des ménages en difficulté qui espèrent résoudre leur problème via une aide financière. Elles mettent ainsi à jour des situations qui, *in fine*, ne vont pas être éligibles à ces aides et que le FSL seul ne peut résoudre : logement trouvé trop cher, ou de mauvaise qualité, demandes récurrentes d'aide à l'énergie témoignant d'un logement énergivore, etc. Le PDALPD doit donc veiller à ce que ces besoins, exprimés dans le cadre du FSL, ne soient pas occultés et puissent être traités dans un cadre plus large que celui du FSL, à savoir celui du PDALPD.

L'articulation des instances déconcentrées, voire décentralisées, du FSL avec celles envisagées ou créées par le Plan doit donc être organisée :

- à minima pour ne pas laisser sans considération des besoins exprimés,
- au mieux pour mobiliser simultanément une offre accessible, des services ou accompagnements adaptés et des aides financières éventuelles.

C'est ici la question de la territorialisation (voir infra) du Plan qui est notamment posée.

Le PDALPD : un lieu de mise en cohérence des moyens qui suppose une animation

Avec la décentralisation du FSL et la délégation des aides à la pierre, les rôles respectifs des différents acteurs, et au premier rang des collectivités locales et de leurs groupements, ont évolué vers plus d'autonomie et vers des responsabilités plus complètes et mieux partagées. Aussi, l'efficacité du pilotage et la coordination des acteurs sont-elles devenues les conditions de réussite des nouveaux Plans.

Les instances minimales de gouvernance du Plan sont prévues dans le décret de novembre 2007 qui décrit précisément le **Comité Responsable du Plan**, sa composition et ses missions, et réaffirme son rôle comme instance politique de mise en œuvre du Plan, associant les acteurs du logement.

Le décret prévoit aussi la délégation de tout ou partie des missions du Comité Responsable du Plan à un **comité technique** et invite à l'organisation **d'instances locales**.

Il s'appuie sur **une animation technique et des instances opérationnelles**, qui sont les outils de la gouvernance et dont l'organisation gagne aussi à être décrite dans le Plan.

Cependant, le fonctionnement effectif de cet ensemble ne se décrète pas. Les plus belles constructions théoriques peuvent se voir vider de leur substance par la concurrence entre instances, par l'absentéisme des membres ou par le déficit d'alimentation des débats. Avant de formaliser ou reconfigurer la gouvernance du Plan, il importerait de procéder à une analyse rétrospective des dispositions prises et de leur fonctionnement effectif. C'est à cette condition que les dispositions prises seront effectivement adaptées à la capacité de mobilisation des acteurs et feront véritablement vivre le Plan.

Mettre en place le comité responsable du Plan, instance de pilotage politique du Plan

Le Comité responsable du Plan (CRP) est sans conteste l'instance de pilotage politique du Plan. Le comité responsable du plan pilote l'ensemble des dispositifs mis en place en faveur des personnes défavorisées. Le rythme de réunion préconisé, au minimum semestriel, souligne l'importance qui est donnée au portage politique du PDALPD par son comité responsable, sous la coprésidence de l'Etat et du Département.

Les missions du comité responsable du Plan sont précisément listées dans le décret n° 2007-1688 du 29 novembre 2007 relatif aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées :

Les missions du comité responsable du Plan :

- ⇒ Mobiliser l'ensemble des acteurs pour définir les publics et les actions prioritaires ainsi que les objectifs affectés à ces actions (ces acteurs s'attacheront à définir un nombre d'actions prioritaires au nombre limité à environ 10)
- ⇒ Suivre en continu la mise en œuvre de ces actions et de leur coordination
- ⇒ Articuler les niveaux stratégique et opérationnel, les instances locales et le niveau départemental
- ⇒ Etablir un bilan annuel d'exécution et contribuer à l'évaluation du Plan qui peut déboucher le cas échéant sur la modification du Plan
- ⇒ Répartir les missions opérationnelles entre les diverses instances (FSL, commissions de coordination,), le comité technique et les autres outils du PDALPD.

Pour ce faire, les réunions du comité responsable du Plan seront des lieux de :

- ⇒ rendu-compte : bilan, suivi, collecte d'informations,
- ⇒ analyse : synthèse, traitement et croisement d'informations, débats sur les résultats,
- ⇒ orientation : définition, arbitrages, débats sur les objectifs et sur la possible adaptation du Plan,
- ⇒ coordination : cohérence, échange, formalisation, communication interne et externe.

Afin de faire du CRP un véritable outil de pilotage, il est nécessaire de veiller à son bon fonctionnement. Cela recouvre en conséquence trois enjeux :

- **Rendre le copilotage effectif** : le copilotage ne se limite pas à la juxtaposition de compétences. Il implique une réflexion partagée et une coproduction entre les acteurs compétents en matière d'aide à la pierre et à la personne pour résoudre les difficultés de logement que chacun ne peut résoudre seul.
- **Associer les EPCI** : la prégnance de l'offre et de son adaptation aux besoins dans la satisfaction des besoins met dorénavant au premier plan les EPCI. Cette association est nécessaire à l'évaluation territorialisée des besoins à satisfaire. Leur association à la gouvernance du PDALPD est indispensable, qu'il s'agisse de lutter contre l'habitat indigne (pouvoir de police du maire), de promouvoir une offre adaptée (politique foncière, préemptions) ou plus largement de programmer les logements nécessaires (PLH).
- **Echanger entre décideurs et opérateurs** : la mise en œuvre du Plan met en jeu un large tour de table d'acteurs, dont les compétences, les priorités, les moyens, sont différents. Or, c'est de leur implication dans le processus que dépend, au-delà de la « commande » que leur passe le PDALPD, la mise en œuvre effective du Plan. La récente réforme des agréments des organismes intervenant en faveur du logement des personnes défavorisées permet de clarifier les règles d'intervention des opérateurs à gestion désintéressée en lien avec les organismes HLM et les acteurs de l'hébergement.

LE COMITE RESPONSABLE DU PLAN ASSOCIE ETROITEMENT ACTEURS DE L'OFFRE ET DU SOCIAL

La composition du Comité responsable du PDALPD, définie à l'article 10 du décret 2007-1688 du 29/11/2007, décrit le tour de table minimum que le copilotage Etat-Département doit animer et faire travailler ensemble.

Art. 7 « Le Plan [...] fixe la composition du comité responsable mentionné à l'article 10 » :

LE CRP comprend au moins :

- un représentant de chaque établissement public de coopération intercommunale ayant conclu, en application de l'article L. 301-5-1 du code de la construction et de l'habitation, une convention avec l'Etat ;
- un représentant des établissements publics de coopération intercommunale ayant prescrit ou approuvé un programme local de l'habitat ;
- un maire ;
- un représentant des associations dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées ou la défense des personnes en situation d'exclusion par le logement ;
- un représentant des bailleurs publics ;
- un représentant des bailleurs privés ;
- un représentant des organismes payeurs des aides personnelles au logement ;
- un représentant des organismes collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction.

Cette composition du CRP, telle que définie par le décret, n'est pas neutre.

- La coprésidence Etat-département est réaffirmée.
- Les représentants de l'offre y sont privilégiés :
 - l'intégration des EPCI délégataires ou des EPCI s'étant engagés dans la définition d'un programme de l'habitat (PLH) devient incontournable ;
 - le 1% est associé en tant que tel ;
 - les propriétaires sont représentés à minima par deux représentants, public et privé.

Cette nouvelle composition prend en compte la nouvelle répartition des compétences introduite dans chaque département par la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004. Cette loi a ouvert aux EPCI la possibilité de se voir déléguer la gestion des aides à la pierre par le préfet. Ainsi, le comité responsable doit dorénavant compter parmi ses membres, en plus de ceux qui le composaient déjà, un représentant de chaque EPCI délégataire des aides à la pierre. Le comité responsable du Plan sera, en outre, élargi à un représentant des EPCI ayant prescrit ou approuvé un PLH, des bailleurs publics et privés et du 1% logement.

Cette liste n'est pas exhaustive. En fonction des spécificités locales et des enjeux, d'autres membres pourront composer ce comité.

Une fois arrêtée par le Plan, la composition du CRP doit être rendue publique par un arrêté conjoint du Préfet et du Président du Conseil Général.

SES MISSIONS DE PILOTAGE SUPPOSENT QU'IL SOIT SUFFISAMMENT INFORME POUR ETRE EN MESURE D'OPERER DES CHOIX

Les missions du CRP intègrent l'élaboration et l'évaluation du Plan, dont un avis sur le règlement du FSL et le concours qu'il a apporté aux objectifs du Plan. L'élaboration et l'évaluation du Plan sont des processus co-pilotés qui vont aboutir à des choix. Pour être en mesure de fonder ses choix, le CRP doit être dûment informé.

Le CRP fonde tout d'abord ses choix sur la connaissance des besoins.

Il doit ensuite être **destinataire de bilans**, dont les informations minimales sont précisément listées.

Ces informations incluent notamment celles qui sont nécessaires pour « vérifier que le fonds de solidarité pour le logement concoure aux objectifs du Plan » et pour faire « des propositions en la matière » (article 11 alinéa g).

Ces bilans d'activité présenteront d'autant plus d'intérêt qu'ils seront établis en référence à des objectifs précis, et donc quantifiés. Cette obligation des PDALPD comme des PDAHI n'est pas de pure forme. C'est au vu du taux d'atteinte des objectifs que l'on s'interroge sur les raisons du succès ou de l'échec du Plan : faute de demande ? Faute d'opérateurs ? Faute de financements ? Faute de coordination entre acteurs ? C'est l'existence d'objectifs quantifiés qui permet le suivi effectif et l'évaluation des résultats d'une action pour laquelle on a défini un pilote, des opérateurs, des procédures, etc.

Les choix du CRP sont alimentés par ces informations mais n'en découlent pas mécaniquement. Les options possibles impliquent de mobiliser des moyens qui ne sont pas extensibles à loisir et donc de retenir des priorités, de privilégier un axe ou une stratégie d'action plutôt qu'une autre. Il importe donc que le comité de pilotage du Plan suive directement les travaux d'évaluation et d'élaboration du Plan. Ainsi, ceux-ci intègrent le plus en amont possible les contraintes des différents partenaires. A l'inverse, les membres du comité de pilotage sont sensibilisés aux enjeux et peuvent engager le débat dans leurs institutions respectives, en amont de la tenue du CRP.

Prévoir les outils techniques pour faire vivre le Plan

Une fois défini, le PDALPD doit vivre. Pour cela il se dote d'instances techniques et de mise en œuvre qui sont les véritables « chevilles ouvrières » du Plan.

La responsabilité du Plan ne peut en aucun cas être déléguée : elle est de compétence exclusive et partagée entre l'Etat et le Conseil général. En revanche, les coprésidents du Plan peuvent et doivent, tout particulièrement dans les départements où les enjeux sont importants, doter le Plan d'outils techniques.

Les coprésidents dans les départements peuvent se doter d'une assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) s'ils souhaitent améliorer la gouvernance du plan. Cette assistance peut être financée par une maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) en application de la circulaire n°95-63 du 2 août 1995 relative aux maîtrises d'œuvre urbaine et sociale pour l'accès au logement des personnes défavorisées.

Cette assistance à maîtrise d'ouvrage peut donner lieu au recrutement d'un chargé de mission rémunéré par les deux entités responsables pour une assistance à maîtrise d'ouvrage pérenne, ou à la définition d'une mission confiée à un opérateur spécialisé pour une aide ponctuelle à l'amélioration de cette gouvernance (conseils ou aides ponctuels).

La nécessité d'une MOUS pérenne ne peut se justifier que dans les départements « dits tendus » où la question du logement des personnes défavorisées nécessite de nombreuses actions.

Au minimum, doter le CRP d'un secrétariat

La désignation d'un secrétariat est le minimum d'organisation technique envisageable. Une organisation limitée au seul secrétariat n'est envisageable que dans des départements où les enjeux sont faibles et les relations interpersonnelles facilitées par le nombre et la taille relativement modeste des services impliqués.

Le secrétariat du comité responsable du Plan est généralement assuré par l'Etat (DDCS) et le Conseil général en alternance ou en binôme. L'organisation en binôme Etat-Département est un atout pour la cohérence entre les actions du Plan portées par l'un ou l'autre des pilotes. Elle facilite aussi la continuité en cas de départ d'un des membres du binôme.

Dans le cas de Plans dotés de comités techniques et/ou de groupes de travail, la fonction du secrétariat prend de l'ampleur. Elle recouvre à la fois le secrétariat du comité responsable du Plan et du comité technique.

Faut-il constituer un comité technique permanent ?

Selon les contextes départementaux, il peut y avoir intérêt à mettre en place un Comité Technique Permanent (CTP). Le Comité responsable du Plan (CRP) peut lui déléguer tout ou partie de ses compétences. Cette délégation doit faire l'objet d'un document formalisé.

Ce comité technique peut être simplement prévu et décrit dans le PDALPD (composition, périodicité, règles de fonctionnement...). Il peut aussi, si des moyens substantiels lui sont dédiés, prendre la forme d'un groupement

d'intérêt public (GIP) du domaine de l'action sanitaire et sociale constitué en application du décret du 7 novembre 1988.

Ce Comité technique peut se voir confier la mise en œuvre de tout ou partie du PDALPD (article 2 bis de ce décret).

Le comité technique est composé des représentants des membres du comité responsable du Plan. Il prépare le travail du CRP. Le comité technique peut rassembler les représentants techniques de l'ensemble des membres du CRP. Une autre option, souvent préférable pour l'efficacité du travail, est qu'il ne rassemble qu'une fraction de ceux-ci, ceux qui ont en charge le pilotage des actions. La superposition d'une cellule projet Etat-département (ou Etat Département, EPCI délégataires), et d'un comité technique complet est également envisageable.

Réuni au moins trimestriellement, le comité technique a pour rôle :

- de préparer les travaux pour la définition de la stratégie et des grandes orientations par le comité responsable. Cela signifie notamment :
 - qu'il prépare les bilans d'activité et organise en temps utiles les démarches d'évaluation ;
 - qu'il s'assure que les questions à l'ordre du jour du CRP auront bien été discutées par les instances compétentes de chacune des institutions ou organismes ;
 - qu'il veille à l'association constante des partenaires et opérateurs pour que les décisions prises soient non seulement pertinentes, mais aussi applicables.
- de veiller à la mise en œuvre des actions du Plan, de les coordonner, voire d'assurer la responsabilité de certaines d'entre elles.

En cela, il joue un rôle de coordination dans l'animation du Plan, ce qui le distingue d'instances plus spécialisées telles le pôle de lutte contre l'habitat indigne ou la commission de prévention des expulsions.

Pour se doter d'un comité technique qui soit un véritable outil du Comité Responsable du Plan, il faut :

- réfléchir à sa composition :
 - restreinte aux représentants des copilotes et aux autorités publiques qui sont les maîtres d'ouvrage et les financeurs principaux du plan, notamment celles des grands EPCI ;
 - partenariat élargi aux opérateurs principaux.
- s'interroger sur la nécessité de créer des comités techniques ou de pilotages par grandes actions du plan, par exemple, lutte contre l'habitat indigne, production et mobilisation du parc de logement public et privé, habitat adapté pour les gens du voyage, prévention des expulsions,..., coordonnés par le comité responsable du plan.
- s'interroger sur l'intégration du FSL et des instances dirigeantes en tant que telles dans les instances du Plan : le comité directeur du FSL a-t-il été conservé ? Si oui, avec ou sans un (ou des) représentant(s) de l'Etat (et à quel titre) ? Comment peut-il alimenter la réflexion du comité technique ?
- donner une place particulière aux EPCI compétents en matière d'aide à la pierre, c'est-à-dire penser la territorialisation de ce point de vue : que leur demande-t-on, que leur offre-t-on et donc quelles responsabilités leur donne-t-on ? En quoi cela leur donne-t-il une position effective dans le CRP ? C'est ici que peut se poser la question de déconcentrer ou décentraliser tout ou partie des missions par délégation du CRP, notamment celle du FSL.
- tirer parti des réunions du CRP, événements particuliers, pour organiser une information et un échange effectif avec l'ensemble des acteurs du département. C'est l'occasion non seulement de travailler avec les représentants mais aussi de contribuer à former le milieu d'acteurs dans son **ensemble**.

Haute Savoie Action : Animer des instances consultatives départementales et territoriales

Au niveau départemental :

En prolongement des travaux du comité responsable du plan, les copilotes du plan invitent les partenaires et acteurs du département à une après-midi de travail du plan portant sur les 4 axes d'action du plan.

Ces temps d'échanges font l'objet d'un compte rendu destiné à une large publication (mise en ligne sur les sites de l'Etat, du département, diffusion par mail, etc.).

Au niveau territorial:

Le comité technique du plan, réuni trois fois par an, est délocalisé alternativement dans chacune des quatre sous-préfectures du département.

A cette occasion, le secrétariat du plan invite les partenaires et acteurs locaux à une après-midi d'échanges et de propositions autour de la déclinaison locale des actions prioritaires du plan.

Ces temps d'échanges font l'objet d'un compte rendu destiné à une publication locale large (mise en ligne sur les sites de villes, diffusion par mail, etc.).

Le PDALPD de Haute Garonne organise des comités de pilotages décentralisés dans les territoires délégataires des aides à la pierre afin de favoriser la prise en compte des besoins en matière de logement des personnes défavorisées dans l'élaboration des PLH.

Comment désigner des chefs de projets légitimes, ou organiser des groupes de travail ?

Les actions prévues au Plan sont mises en œuvre sur la durée. Elles s'apparentent à des démarches, dont il importe :

- de gérer l'avancement, en mobilisant les partenaires, en définissant les ordres du jour de travail, en répartissant les tâches, etc.
- de mesurer les résultats, en recueillant les éléments de bilans, en identifiant les obstacles, etc.
- de rendre compte vis-à-vis des instances de pilotage, le cas échéant pour infléchir ou relancer l'action.

Pour dynamiser et conduire l'action, le comité technique permanent peut constituer, sous la responsabilité d'un **chef de projet**³¹, des **groupes de travail** en charge de la définition précise et de la mise en œuvre d'une action, d'un chantier.

Ce chef de projet doit être un pilote légitime vis-à-vis des partenaires qu'il interpelle, et est responsable devant le comité directeur du Plan.

³¹ Le PDALPD confie le suivi des différentes actions du PDALPD à différents pilotes (un pilote par action). Le secrétariat du PDALPD est chargé de coordonner les différents pilotes lors des réunions techniques.

Le comité technique doit donc :

- désigner formellement le chef de projet du chantier ou de l'action et définir précisément le contenu de son mandat ;
- définir le rôle des groupes de travail (objectifs quantitatifs et qualitatifs du groupe de travail, méthode de travail et calendrier) ;
- lister les contributeurs (composition du groupe de travail, répartition des rôles entre chef de projet et contributeurs) et identifier les moyens que chacun met dans le projet (répartition des rôles entre le chef de projet et les partenaires associés, moyens humains et financiers mobilisables, etc.).

Le **chef de projet**, membre du comité technique permanent, ou à défaut du comité responsable du Plan :

- assure l'animation du groupe de travail et de la mise en place d'outils de gestion du projet adaptés (fiche action détaillée répartissant les rôles et actant de l'avancement, comptes-rendus ou relevés de décision, tableaux de bord de suivi des résultats obtenus. etc.) ;
- rend compte au comité technique permanent, ou à défaut au comité responsable du Plan, sollicite les orientations ou décisions nécessaires à la réalisation ou à la réorientation de l'action.

La responsabilité confiée au pilote n'implique pas qu'il assume l'ensemble des tâches nécessaires à la mise en œuvre de l'action. Ce pilote travaille avec des partenaires « contributeurs » ayant chacun leur part de responsabilité dans l'avancement du projet. Cela signifie donc que le pilote est surtout en charge d'organiser les moyens disponibles pour que les tâches à accomplir soient prises en charge, leurs résultats partagés, les calendriers respectés, et les points d'étapes présentés au comité directeur.

Le pilote d'une action a néanmoins un rôle important à jouer lorsque la réalisation de l'action connaît des difficultés de mise en œuvre. Le chef de projet doit en rendre compte au comité technique (ou le comité technique décèlera les difficultés lors de la présentation de l'avancement des actions) qui aura alors en charge de faire les propositions adaptées au comité responsable du Plan pour faire aboutir l'action.

Prévoir les outils de pilotage et d'évaluation

L'action en faveur du logement des personnes défavorisées est engagée formellement depuis 1990, soit depuis près de 20 ans. Les PDALPD se sont succédés. Selon les départements, le nombre de PDALPD successifs est très variable. Certains départements en sont cependant déjà à écrire leur 4^{ème} ou 5^{ème} Plan.

Ces PDALPD successifs ont mis en place des dispositifs et créé une culture de travail. A l'occasion de leur renouvellement, ils doivent donc d'abord mettre en évidence cette continuité de l'action et ses résultats. Mais cette continuité indispensable de l'action est mise à l'épreuve régulièrement, par les redistributions de compétences, les avancées réglementaires, l'évolution des contextes économiques, l'évolution de la tension en matière de logement, ainsi que par les mutations sociales. C'est pour cette raison que l'action menée doit être périodiquement réexaminée, et réorientée si nécessaire. Dans cette optique, il est prévu d'établir des bilans annuels et de procéder à une évaluation dont le Comité responsable du Plan (CRP) se saisit, pour réorienter l'action en cours d'exercice et définir les orientations lors du renouvellement du PDALPD.

Le décret est très disert sur les informations dont le CRP doit disposer pour tirer le bilan de l'activité du Plan et en évaluer l'action. Pour être utile, cette accumulation de données et d'indicateurs doit être exploitée, et cela sous deux formes, à des temps différents :

- Sous forme de bilan, présenté annuellement au CRP : l'activité est décrite, les résultats obtenus sont quantifiés et confrontés aux objectifs. Les décalages font l'objet d'analyse : à quoi peut-on les imputer ? S'ils sont importants, **un groupe de travail partenarial** peut être constitué pour réaliser un point d'étape et proposer des inflexions de l'action au prochain CRP.

En Moselle, il est prévu d'organiser à mi-parcours du PDALPD une journée de séminaire rassemblant l'ensemble des acteurs du plan pour débattre des réajustements à prévoir.

- Pour alimenter l'évaluation préalable au renouvellement du Plan : la somme des bilans sur la durée du Plan permet de mesurer l'effectivité et l'efficacité de l'action. L'évaluation va principalement juger de la pertinence de cette action, c'est-à-dire mesurer l'impact de l'action sur les besoins, dont le recensement doit être opéré en continu et l'analyse effectuée périodiquement. Sur cette base, elle propose des réorientations ou redéploiements de l'action pour le PDALPD, dans le cadre d'un débat au sein du CRP, préparé par le comité technique.

Pour en savoir plus : Voir le dossier méthode 4 «Organiser le suivi et l'évaluation du plan» du cahier « Méthodes et outils » qui répond aux questions suivantes :

- **Comment planifier l'action ?**
- **Comment s'assurer du réalisme des actions ?**
- **Comment définir des objectifs quantifiés et des indicateurs de résultat ?**
- **Comment construire le bilan d'activité annuel ?**
- **Comment conduire l'évaluation de l'action du PDALPD ?**

Envisager la création d'instances locales

Le décret de novembre 2007, dans son article 12, prévoit dans le prolongement de la loi Besson de 1990, la création d'instances locales et, le cas échéant, leur coordination par le Comité responsable du Plan.

Il précise leur composition, qui reproduit à l'échelle locale celle du CRP, et indique les options possibles en termes de présidence (représentant de l'Etat, du Conseil Général ou de l'EPCI délégataire).

Ces instances locales ont une vocation avant tout opérationnelle, de connaissance des besoins et de relogement :

- « Identification des besoins des personnes et familles » considérées comme publics du Plan. « Elles ont pour objet de permettre sur ces territoires la mise en relation entre les besoins identifiés et l'offre de logement pour les personnes défavorisées visées par le Plan ».
- « A cet effet elles sont destinataires de la liste des personnes déclarées prioritaires par la commission de médiation », « de la liste des personnes ou demandeurs pour lesquels doit être prévu ou proposé un accueil dans une structure d'hébergement, un établissement ou un logement de transition ».

Ces instances peuvent aussi se voir confier des missions plus larges, par délégation du Préfet, du Président du Conseil Général ou du comité responsable du Plan.

Ces missions permettent alors aux instances locales de maîtriser directement une partie des moyens pour satisfaire la demande :

- « un rôle de proposition des demandeurs de logement » par délégation de l'exercice du droit de réservation du Préfet ;
- la mise en œuvre de tout ou partie des actions du Plan, y compris, si le règlement intérieur du fonds le prévoit, la mise en œuvre des actions prévues par le fonds de solidarité logement ;
- le suivi des attributions des logements conventionnés.

Elles peuvent aussi mettre en œuvre des actions complémentaires à celles prévues au Plan, décidées localement.

Ces instances locales sont décidées par le CRP.

Faut-il créer des instances locales ?

L'accent mis sur le rôle des EPCI, et plus particulièrement des EPCI délégataires, et le vaste éventail de missions qui peuvent être confiées aux instances locales, ainsi que la nécessité de mener les actions dans la proximité, invitent à la territorialisation de l'action du Plan, notamment dans le cas des départements avec des problèmes importants de logement. Les présidents d'EPCI délégataires des aides à la pierre peuvent se voir confier la présidence des instances locales du PDALPD ayant délégation des compétences du comité responsable du PDALPD. Ces EPCI délégataires peuvent aussi se voir confier la gestion de fonds locaux du FSL ou la mise en œuvre du DALO, s'ils en font la demande. Il serait également opportun d'organiser la déclinaison territoriale du PDAHI sur le même format que celle du PDALPD.

1. La première question à se poser est donc celle de l'intérêt et de la faisabilité d'instances locales. En effet, la réglementation ne prévoit pas une territorialisation obligatoire.

- **L'activité est-elle quantitativement suffisante pour justifier de la tenue régulière d'instances locales ?**

Dans l'Essonne, le nombre de dossiers à traiter, en accès comme en maintien dans le logement, ou s'agissant de la lutte contre l'habitat indigne, est très important. Traiter ces dossiers au niveau départemental devient difficile, pour de tels volumes. La mobilisation des acteurs locaux devient indispensable, notamment via les services déconcentrés du Conseil Général ou les services des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui jouent un rôle de coordination et d'animation, en lien avec les communes.

Prenant appui sur une démarche partenariale d'évaluation et d'observation, le plan a décliné plusieurs de ses objectifs à l'échelle des bassins d'habitat et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dotés de PLH (création de logements très sociaux, d'insertion, etc.). Plusieurs actions du PDALPD prévoient par ailleurs de renforcer le partenariat avec les EPCI et les Communes, à savoir : les actions relatives à la lutte contre l'habitat indigne, à l'accompagnement social lié au logement et à la prévention des expulsions locatives.

- Le jeu d'acteurs est-il effectivement différent sur le territoire visé de celui que l'on retrouvera ailleurs ou à l'échelle départementale ?

Autrement dit, où atteint-on la masse critique et l'autonomie suffisante du jeu d'acteurs, pour qu'une instance locale prenne effectivement corps? En effet, c'est cette masse critique qui autorise l'usage d'outils performants (par exemple : tableaux de bord, bureautique) et qui permet aux acteurs concernés de se qualifier sur la question particulière du logement.

Là où on n'atteint pas cette masse critique, une animation du Plan à l'échelle départementale, qui veille à associer les acteurs locaux, peut se montrer aussi efficace qu'une territorialisation mobilisant des tours de table insuffisants ou trop peu souvent sollicités pour s'organiser véritablement.

La création d'une instance locale partenariale est conditionnée par l'existence d'un climat propice à la négociation et aux échanges entre les différents partenaires intéressés. En ce sens, il convient de repérer si les partenaires sont suffisamment disponibles pour les solliciter et les réunir régulièrement ou non. Par ailleurs, il est nécessaire de veiller à ne pas multiplier les instances de concertation et à encourager l'association du PDALPD à d'autres réflexions (PDAHI, logement des jeunes, etc.).

Dans les Vosges, le plan fait l'objet d'une mise en œuvre de proximité, c'est à dire un dialogue direct entre les services sociaux et les acteurs du logement. Les instances formellement prévues au plan sont sur la plupart des territoires internes au service social du département. Seule l'instance prévue pour la ville d'Epinal a une activité telle qu'elle justifie d'une organisation partenariale formelle.

2. La seconde question porte sur les objectifs poursuivis. En effet, les raisons qui justifient la territorialisation de l'action peuvent être de natures bien différentes. Elles sont de deux ordres :
 - politiques : il s'agit d'impliquer des décideurs incontournables, notamment les EPCI compétents en matière d'aide à la pierre ou les élus du département impliqués dans le FSL ;
 - techniques : adapter les interventions et les moyens aux contextes, travailler dans la proximité, pour être plus réactif.

C'est donc au-delà de la faisabilité, la question de la plus-value attendue d'une territorialisation de l'action qui est posée.

Quelle est la plus-value attendue de la territorialisation de l'action ?

Les instances locales sont préconisées prioritairement pour agir dans la proximité. Mais, sans capacité opérationnelle, les instances locales perdent rapidement de leur intérêt ou de leur légitimité. Il y a donc tout intérêt à confier à ces instances la mise en œuvre de plusieurs actions du PDALPD, parmi lesquelles la mise en relation entre les besoins identifiés et l'offre de logements pour les personnes défavorisées, la prévention des expulsions, la lutte contre l'habitat indigne.

Parallèlement, on pourra leur confier la définition et de la mobilisation de l'offre nouvelle. Autrement dit, la plus-value attendue de la territorialisation est **l'adaptation du système d'action aux enjeux locaux** grâce à une bonne connaissance du territoire dans trois domaines :

- les ménages concernés par les différentes actions ;
- le parc de logements ;
- les acteurs (bailleurs publics, services sociaux du conseil général, des communes et de leurs intercommunalités, organismes agréés, ADIL, CAF/MSA).

Cela suppose que le territoire s'outille pour construire cette connaissance et que le pilotage local soit suffisamment investi pour donner une légitimité, par exemple dans le cadre du PLH, à ce volet social de la politique locale de l'habitat.

L'on attend aussi de la territorialisation qu'elle rende **les actions du plan plus efficaces**, c'est-à-dire conduite à une réactivité supérieure à celle d'une instance centrale, induite par le travail en circuit court et la familiarité qui s'instaure entre les acteurs.

Si l'on territorialise, comment découper le territoire ?

Territorialiser l'action du Plan n'implique pas qu'il faille découper l'ensemble du territoire départemental pour pouvoir chacun des sous-territoires d'une instance locale. On peut envisager une territorialisation partielle, centrée sur les territoires à forts enjeux, le Plan étant mis en œuvre à l'échelle départementale pour le reste des territoires.

Ensuite, si l'on envisage un découpage, se pose le choix des territoires pertinents. **On peut considérer que les EPCI ou les territoires des délégations des aides à la pierre sont les territoires les plus pertinents**, comme cela transparaît par exemple dans la composition du CRP. Pourtant, le choix de ces territoires n'est pas d'évidence, au moins dans un premier temps pour deux raisons :

1. La territorialisation de l'action du PDALPD doit s'inscrire dans un territoire déjà organisé avec des pans d'actions déjà déconcentrés, voire territorialisés, ou organisés sur une base locale. C'est le cas par exemple de la distribution des aides du FSL (circonscription de service social ou Commissions locales d'insertion, territoires des directions départementales, etc.), la lutte contre l'habitat indigne (communes dotées d'un SCHS, ou secteurs d'OPAH), le traitement des expulsions ou la commission de traitement des cas difficiles (arrondissements).
2. Il convient de concilier l'articulation des différents territoires de l'Etat, du Département et des collectivités locales, des territoires pertinents techniquement (bassins de vie ou d'habitat) ou politiquement (agglomérations, territoires du département, arrondissements).

La question se pose alors, en fonction de la structuration existante de l'action et des objectifs poursuivis, de privilégier un type d'entrée :

- technique (aire urbaine, bassin de vie...),
- politique, si l'on privilégie la recherche de solutions.

Dans ce dernier cas, faut-il privilégier les territoires de l'Etat, en principe « neutres » (arrondissements), ceux des EPCI (pour faciliter leur implication), ou ceux du Département (pays) s'agissant de renforcer le partenariat avec les services sociaux ?

Les territoires usuels des instances locales :

- *périmètre des EPCI délégataires ou non des aides à la pierre,*
- *périmètre des bassins d'habitat,*
- *périmètre des pays qui peuvent regrouper plusieurs EPCI,*
- *arrondissements,*
- *circonscriptions d'action sociale.*

La réponse n'est jamais simple. Elle dépend des enjeux dont le Plan entend se saisir prioritairement. Ce sont ces enjeux qui donnent du sens au choix de territoires :

Pour sa part, le décret de novembre 2007 met l'accent sur la position particulière des EPCI délégataires des aides à la pierre et celle du maire du territoire « sur lequel se trouve le logement des ménages concernés ». En conséquence si l'existence d'instances locales antérieures ou d'habitudes de travail efficaces à une autre échelle (commissions du FSL par exemple) n'y font pas obstacle, les périmètres des EPCI délégataires de la gestion des aides à la pierre devront être privilégiés³². C'est un gage de cohérence entre politiques de l'habitat et outils du PDALPD. Cette convergence est un atout pour s'assurer de la prise en compte des actions du plan sur un territoire « programmé » par le PLH et gouverné par l'EPCI. Elle peut s'opérer de deux manières :

- à l'initiative des copilotes du Plan qui font une offre de territorialisation aux présidents de ces EPCI,
- à l'initiative des agglomérations qui s'organisent avec le CRP pour mettre en œuvre le volet social de leur PLH.

Voir fiches pratiques :

- *L'organisation territoriale du PALDI, PDALPD de l'Isère*
- *Les instances locales du Plan dans le Pas-de-Calais*
- *La territorialisation du Plan en Seine-Maritime*

³² Conformément à l'article 12 du décret 2007-1688 du 29 novembre 2007

Pour quelle durée établir le PDALPD ?

La durée pour laquelle le Plan doit être établi est encadrée réglementairement, sur la base d'une durée minimale de trois ans, et de possibilités de prorogation au-delà de la durée prévue limitées à deux ans^{xxxiii}. Cependant, le fait de **fixer une durée maximum** n'est pas uniquement une contrainte réglementaire. Il s'agit aussi de l'affirmation de la nécessité de procéder **périodiquement à une évaluation de la politique conduite** pour la réorienter si nécessaire. La durée d'un PDALPD, document opérationnel, ne saurait être très longue. Ce que le PDALPD prévoit est étroitement dépendant du contexte de l'emploi, de la tension sur le marché du logement, des dynamiques de construction, des évolutions législatives et réglementaires, etc. Sa durée doit donc être suffisamment courte pour qu'on puisse considérer que ce contexte est relativement stable. A ce titre, si l'on se réfère aux exercices précédents, cinq ans peuvent être considérés comme un maximum.

LA DUREE DU PDALPD EST CHOISIE AU REGARD DE LA STABILITE DES DISPOSITIONS PRISES ET DE LEUR PILOTAGE.

La durée retenue dépend ensuite des résultats de l'évaluation du Plan précédent. Si les dispositions prises antérieurement se sont avérées pertinentes, si elles ont pu s'adapter aux inflexions du contexte, si le partenariat est construit et les instances de pilotage opérantes, si l'exercice précédent a montré que l'on était assuré de disposer de bilans annuels, d'évaluations à mi-parcours, alors une durée longue est envisageable.

Inversement, si le dispositif vient d'être construit, si le copilotage technique et politique a été fragilisé par la redistribution des compétences, si des pans nouveaux d'action sont à mettre en place, alors une durée plus courte s'impose.

Il est probable que les dispositions nouvellement prévues ne s'avèreront pas toutes pertinentes ou viables à l'épreuve des faits. Des réorientations seront nécessaires ; mieux vaut donc être certain qu'elles seront effectuées sans délai. Une durée de trois ans est suffisante pour déployer l'action prévue et garantir, y compris avec un partenariat encore faible, une évaluation suffisamment précoce de l'action.

Le programme d'actions : des objectifs quantifiés assortis de moyens

Le programme d'action du PDALPD est une « feuille de route » à destination des acteurs. Il constate des déficits, définit des objectifs à atteindre, et décide des mesures nécessaires pour y remédier. Il définit :

- des **actions partagées**, finalisées et rapidement opérationnelles. Elles visent la mise en place de dispositifs. Ces actions, même mises en place par un acteur, doivent s'inscrire dans une logique de coproduction, qui dépasse la simple juxtaposition des actions conduites par chacun.
- des « **chantiers** », qui s'emparent d'une question, recherchent quels pourraient être les moyens les plus pertinents pour la résoudre. Ce sont des démarches susceptibles de mobiliser des explorations, ou des expérimentations, pour engager un processus d'adaptation ou de progrès. Ces chantiers sont animés par un chef de projet. Ils sont en nombre limité. Leur animation s'inscrit dans la durée, et est ponctuée d'évaluations et de prises de décisions.

En cela, le programme d'action du PDALPD qui doit être, autant que faire se peut, territorialisé, diffère d'un guide technique qui compilerait les aides mobilisables ou les procédures applicables de chaque partenaire. Si un rappel de ces outils peut être utile, dans un objectif de qualification du milieu d'acteurs, il ne doit pas être intégré au programme d'action, pour ne pas nuire à sa clarté. Une annexe au Plan, sous forme de fiches outils, sera alors préférable.

Autrement dit, le programme d'action ne vise pas à constater les dispositions prises par chaque partenaire (ce qui relève de la boîte à outils et du guide de procédure) mais à traduire une politique :

- ➔ En fixant des objectifs et des priorités partagés : ces objectifs seront quantifiés pour s'assurer de leur précision, au-delà des intentions, et de leur réalisme, au regard des moyens que l'on peut y consacrer.
- ➔ En indiquant les moyens mis en œuvre pour les atteindre, c'est-à-dire notamment sous la responsabilité de qui (pilote) et avec quels concours (partenaires) et quels moyens (financiers et humains).

Les démarches de progrès, ou les actions partagées, à inscrire au PDALPD visent à améliorer les résultats obtenus concernant les quatre grands champs d'intervention du PDALPD :

1. Le développement et la mobilisation de l'offre adaptée aux besoins durablement insatisfaits
2. L'accès au logement (gestion des contingents)
3. La prévention de la perte du logement et des expulsions
4. La lutte contre l'habitat de mauvaise qualité, dont l'habitat indigne et l'habitat générant de la précarité énergétique

Ces démarches de progrès doivent faire l'objet d'un pilotage suivi et d'une évaluation.

Développement et mobilisation de l'offre de logements

Cette partie du programme d'action ne se confond pas avec le volet social des PLH. Vis-à-vis de ces derniers, elle a une double ambition :

- Alimenter leur volet social, en décrivant les besoins à satisfaire et les caractéristiques de l'offre à respecter pour y parvenir (niveau maximum de loyer, taille des logements, modalités de gestion...).
- Aider à l'atteinte des objectifs fixés par leur volet social, en contribuant à réduire ce qui peut faire obstacle aux réalisations, au moyen des leviers qui relèvent de la responsabilité du PDALPD (par exemple, en recherchant les opérateurs susceptibles de construire et gérer une pension de famille, en organisant des instances locales, etc.).

La partie du programme d'action sur le développement de l'offre a aussi une vocation propre, dans la mesure où le parc privé peut contribuer à la satisfaction des besoins repérés par le PDALPD.

Le programme d'action peut donc proposer de progresser dans trois directions :

- A. Une meilleure perception des besoins divers
- B. Une réduction des obstacles à la réalisation d'une offre adaptée
- C. Une mobilisation plus efficace du parc privé à vocation sociale

Une meilleure perception des besoins spécifiques

Les PLH et PDH s'attachent à mesurer les besoins de logements dans leur globalité et, ensuite, à mesurer plus particulièrement la demande de logements sociaux.

Le PDALPD, et le PDAHI qu'il inclut, ont, en complément, vocation à montrer :

- la fraction de la demande qui ne dispose que de faibles ressources ;
- la fraction de la demande qui, du fait de sa situation particulière, n'est pas en mesure d'accéder au logement par le simple jeu du marché ou de l'attribution d'un logement social.

Pour éviter des engagements difficiles à évaluer, il est souhaitable que le plan programme précise les opérations repérées comme indispensables en :

- **dressant le cahier des charges des besoins recensés à satisfaire et leur localisation,**
- **portant, en amont, ces besoins à la connaissance des collectivités compétentes** lors de l'élaboration de leurs PLH et de la rédaction des conventions des délégations de gestion des aides à la pierre et en aval en affinant avec ces collectivités les contours du projet.

Il est ensuite de la responsabilité des collectivités compétentes de préciser concrètement les caractéristiques de l'opération (localisation précise, nombre et type des logements et leur destination) et de réserver les crédits nécessaires.

Que signifie dresser « le cahier des charges » des besoins à satisfaire ?

Le cahier des charges peut proposer des pistes de solutions, il laisse à la collectivité la responsabilité de retenir la solution la plus pertinente de son point de vue.

Ces cahiers des charges peuvent prendre par exemple les formes suivantes :

- **L'analyse des besoins dans le cadre du Plan départemental pour le logement des jeunes fait ressortir un besoin particulier** : le logement des jeunes en insertion à proximité de certains centres de formation. Le « Cahier des charges » établi par le PDALPD va :
 - o lister les centres de formation concernés ;
 - o évaluer les effectifs concernés ;
 - o estimer la solvabilité des personnes et leur capacité contributive ;
 - o préciser les périodes d'activité ;
 - o selon l'état d'avancement du projet, cerner la localisation souhaitable, le nombre et le type.
- **la commission de médiation a mis en évidence des types de ménages déclarés prioritaires qui n'ont pas pu être logés dans** les délais réglementaires, du fait de la spécificité de leurs besoins. Ils peuvent relever soit d'un logement social existant, mais rare, soit de la création d'une offre adaptée au sens strict. Le « cahier des charges » va :
 - o indiquer le type de logement et la localisation particulière souhaitée ;
 - o préconiser le repérage des logements existants mais occupés correspondants, de manière à les « réserver » en cas de départ, ou le lancement d'une opération de création d'un logement accompagné.
- **Le schéma départemental d'accueil des Gens du voyage recense sur quelques communes des familles ancrées sur des terrains inconstructibles**, dans des conditions sanitaires insatisfaisantes. Le « cahier des charges » établi par le PDALPD en prolongement du Schéma GDV vise à :
 - o localiser les ménages concernés et les dénombrer ;
 - o indiquer les difficultés à résorber : sanitaires, environnementales... ;
 - o préciser les caractéristiques minimales des solutions à proposer, par exemple : lancer une MOUS pour créer des terrains familiaux ou de l'habitat adapté avec leur localisation.
- **Le PDAHI** souligne les besoins particuliers à certaines situations et décrit le type de services qui doivent être apportés, par exemple :
 - o définit le type d'habitat à préconiser (en logement diffus ou foyer) ;
 - o définit ce qui est attendu de la gestion locative (par ex. suivi rapproché des paiements, ou vigilance sur les questions de santé, etc.) ;
 - o calibre le volume et la nature de l'accompagnement social à prévoir, selon le référentiel.

- **Le plan de traitement des foyers de travailleurs migrants (PTFTM)** programme la transformation des foyers de travailleurs migrants en résidences sociales, par exemple :
 - o définit un habitat de qualité ;
 - o adapte l'habitat aux besoins et aux capacités financières du public ciblé ;
 - o mobilise des financements de l'Etat, d'Action Logement et des collectivités locales (PLAI ou PALULOS et prêts d'Action Logement) ;
 - o précise le projet social de la résidence sociale.

Le PDALPD devrait, en l'absence de PLH ou dans le cadre de l'élaboration d'un PLH, traduire ces besoins en programmation (par ex : 30 logements à X minutes de chaque centre de formation). Cependant, il faut souligner que la réponse à un besoin n'est que rarement terme à terme. Un type d'offre peut correspondre à une diversité de besoins et réciproquement. Par exemple :

- Une pension de famille peut peut-être satisfaire le besoin de personnes isolées vieillissantes connaissant des problèmes d'addiction, etc.
- Des jeunes en insertion peuvent trouver réponse via la création d'une antenne de FJT ou via une sous-location dans le parc privé, etc.
- Des Gens du voyage ancrés peuvent s'installer définitivement par régularisation de l'occupation du site, création d'un terrain familial sur un nouveau site, création d'un habitat PLA-i adapté, etc.
- Une offre existante, de droit commun, par exemple un petit logement, peut satisfaire toutes les catégories de personnes isolées, aussi longtemps que la gestion de ces logements y prête attention et s'adapte (priorités, garanties, etc.).
- Une offre de logements dédiée, insérée dans le tissu urbain produite et gérée par les organismes agréés peut permettre de satisfaire les besoins des familles et accélérer la mise en œuvre du logement d'abord.

Trop segmenter ou spécialiser l'offre comporte des risques inflationnistes, du fait du petit nombre d'offres et de demandes en jeu. Au temps T, le logement dédié au besoin précis ne trouve pas preneur, et inversement, quand le besoin s'exprime, l'offre prévue n'est pas libre : le PDAHI, comme le PDALPD, préféreront donc le développement d'une offre plutôt polyvalente, avec des conditions d'accès ou d'accompagnement qui s'adaptent à la diversité des besoins.

Par exemple :

- Répondre aux besoins des personnes sortant de prison ne signifie pas programmer des places qui leur soient affectées. Il s'agit plutôt d'anticiper les sorties et de veiller à la réactivité d'ensemble du dispositif d'hébergement et d'accès au logement.
- Viser l'amélioration des conditions de vie des personnes âgées modestes ne doit pas conduire à programmer des béguinages³³ en centre bourg. Des réhabilitations ciblées, le développement des services, ou un accès au logement social ordinaire, aussi longtemps qu'il est matériellement adapté, peuvent aussi être envisagés.

³³ Le béguinage est un mode d'habitat groupé qui propose aux personnes âgées ou handicapées une alternative entre le maintien à domicile et l'entrée en institution. Ils sont adaptés aux seniors et particulièrement à ceux qui ont perdu de leur mobilité.

Une réduction des obstacles à la réalisation d'une offre De logements d'insertion accessible et adaptée

L'axe « développement de l'offre de logements accompagnés » prend acte des objectifs et des dispositions prises par l'Etat, les collectivités, EPCI et délégataires pour soutenir le développement de l'offre, de telle sorte que celle-ci s'adapte, quantitativement et qualitativement, aux besoins globaux. Il peut prévoir, de surcroît, des dispositions visant à inciter les élus à produire cette offre, ou des actions contribuant à lever les obstacles s'opposant à ces réalisations. Ces actions peuvent relever de deux registres principaux :

- L'action en direction des copilotes du Plan (Etat, département) élus du Conseil général en direction des élus des EPCI et des communes), par exemple :
 - ⇒ valoriser les réalisations et leurs impacts positifs, par des visites, des rencontres et des actions de communication ;
 - ⇒ mettre en évidence les besoins locaux et la manière dont ils sont actuellement pris en charge — faire valoir ce dont le territoire communal bénéficie en matière de prise en charge des besoins sociaux -aides du FSL, aides à la gestion locative, interventions des services sociaux, etc. ;
 - ⇒ conditionner les aides à l'équipement des communes à la réalisation de logements sociaux ou très sociaux, assortir la réalisation de logements sociaux d'une aide à l'équipement ou à la prise en charge sociale des publics, définir des processus d'attribution négociés et des modes d'accompagnement qui rassurent les élus quant à l'affectation des logements réalisés, une gestion locative adaptée...etc.
- Le montage d'opérations, par exemple :
 - ⇒ mettre en place un comité des financeurs pour lier plus directement financement de l'investissement et du fonctionnement ;
 - ⇒ aider à la rédaction des cahiers des charges ;
 - ⇒ lier les actions du plan entre elles, par exemple : comment les aides de l'Anah peuvent être mobilisées pour lutter contre l'indignité, l'indécence et la précarité énergétique ?

Une mobilisation plus efficace du parc privé à vocation sociale

Le développement de l'offre vise le parc social mais aussi le parc privé, par le conventionnement suite à l'attribution d'aides de l'Anah ou dans le cadre du conventionnement sans travaux. Or, ce parc complémentaire au logement social public ne fait pas l'objet d'un suivi aussi attentif que ce dernier. Les marges de progrès sur ce point sont importantes en zone détendue ou peu tendue.

Le programme d'action peut donc proposer des actions pour que les aides de l'Anah soient mobilisées plus efficacement au profit des ménages visés.

Cela recouvre :

- le contrôle de l'application des conventions et l'incitation à leur renouvellement à terme,
- le soutien à la mise en gestion de ces logements (organismes agréés pour l'intermédiation et la gestion locative sociale (AIVS, CLES, SIREs).
- une attention particulière à ce thème lors de la rédaction du plan d'actions territorial demandé par l'Anah.
- la mise en place de politiques locales du conventionnement sans travaux (développée par quelques EPCI).

Régulation de l'accès au logement au profit des publics prioritaires

Le PDALPD définit le public prioritaire pour l'accès au logement en intégrant les critères du relogement prioritaire définis par la loi DALO et par la loi Besson.

Pour garantir l'accès prioritaire au logement, le PDALPD doit :

- A. Organiser le signalement de la demande en difficulté, l'instruction de cette demande au regard des critères de priorité et le suivi de son relogement ; s'appuyer sur les systèmes d'information Comdalo et n° unique d'enregistrement de la demande, ainsi que sur les systèmes d'information des SIAO
- B. Définir des objectifs quantifiés au regard des exercices antérieurs et des indicateurs permettant de mesurer l'impact du système mis en place sur la satisfaction globale de la demande (Comdalo et n° unique).
- C. Mobiliser l'offre nécessaire, via le contingent préfectoral et les accords collectifs, en y intégrant les engagements des autres réservataires de logements sociaux et le parc locatif privé (logements conventionnés) ; possibilité d'utiliser le logiciel de gestion des réservations mis à disposition par la DHUP.
- D. Mettre en place les modalités de travail et les procédures qui permettront *in fine* un relogement effectif des ménages (coopération bailleurs – travailleurs sociaux, inter bailleurs, mobilisation conjointe de l'offre et des aides aux personnes...).

Cette partie du programme d'action doit permettre à l'ensemble des acteurs de définir où et comment sont prises en charge les situations des ménages connaissant des difficultés, soit conjoncturelles, soit durables pour accéder à un logement adapté à leur situation, ou s'y maintenir.

Elle organise le dispositif qui doit permettre un accès au logement pour tous, dans des délais équitables et proportionnés à l'urgence de la situation. Elle intègre dans ce dispositif l'action de la commission de médiation DALO, qui valide le caractère prioritaire et urgent d'une demande de logement.

La simplicité doit prévaloir, elle garantit la lisibilité et le bon fonctionnement de l'ensemble.

Gérer plus efficacement les situations en difficulté durable d'accès au logement

Le programme d'action doit s'attacher à décrire et à faire progresser en pertinence et cohérence, le dispositif de gestion des situations en difficulté durable :

- ⇒ les procédures et critères de signalement,
- ⇒ les modalités de classement et de gestion des demandes en fonction des priorités définies par le Plan, ou actées par décision de la commission de médiation,
- ⇒ les modalités de reconnaissance de l'éligibilité des demandeurs au contingent préfectoral et aux autres dispositifs d'accès prioritaires,
- ⇒ les niveaux (instances locales et responsables de prise en charge),
- ⇒ les modalités de suivi des demandes et de leur relogement.

Pour simplifier les dispositions antérieures, il doit prévoir de tirer parti des avancées techniques en matière de gestion des files d'attente de demandeurs.

Pour gérer plus efficacement la demande, il est ainsi possible de mobiliser :

- le nouveau système d'enregistrement^{xxiv} ; de la **demande de logement social** et les fichiers partagés, existants ou en cours de création,

Existence de fichiers partagés de la demande en Pays de la Loire, Bretagne, Poitou-Charentes, Alsace et dans de nombreux départements des régions Bourgogne, Rhône Alpes, Centre, Midi Pyrénées. Des projets dans d'autres régions sont en cours. L'intérêt de ces fichiers est de parvenir à une véritable gestion partagée de la demande sur la base d'un outil ergonomique.

- la gestion centralisée de la demande d'hébergement et de logement accompagné, opérée par le SIAO.

Pour accroître la lisibilité de l'ensemble du dispositif de gestion de la demande, le dispositif doit veiller à bien distinguer :

- **la fonction d'instruction sociale** (analyse de la demande – recherche de l'offre adaptée, des aides nécessaires) en amont ou en aval d'un recours devant la commission de médiation, **qui peut prendre des formes diverses (commissions sociales, commissions inter bailleurs, élaboration d'un projet logement partagé...)** et organise le rapprochement entre la demande et l'offre ;
- **la fonction « dernier recours », à dimension uniquement juridique de la commission de médiation.** Celle-ci distingue parmi les ménages qui la sollicitent, ceux qui sont prioritaires et urgents de ceux qui ne le sont pas, avec pour conséquence l'obligation d'aboutir dans un délai strictement fixé au relogement de ceux qui le sont ; l'objectif à rechercher par le plan étant naturellement de réduire le nombre de recours auprès de la commission de médiation grâce au traitement en amont.

Mesurer l'impact du dispositif sur la satisfaction de la demande

Sur ce volet particulièrement sensible du PDALPD, la collaboration d'un partenariat large et la définition d'objectifs quantifiés sont incontournables : **quel volume de prioritaires du PDALPD, dont les prioritaires DALO, anticipe-t-on et donc, quels objectifs de relogement doit-on fixer ?**

La fixation de ces objectifs s'opère en référence aux besoins constatés (pertinence) et aux résultats obtenus lors des exercices précédents (réalisme) : la marge de manœuvre va donc se situer entre le volume de prioritaires du PDALPD et ceux désignés comme prioritaires et urgents par la commission de médiation.

Ces objectifs, une fois fixés, permettent ensuite d'évaluer l'action conduite et son impact sur la satisfaction de la demande. Cette évaluation doit s'opérer à deux niveaux :

1/ Faire le bilan du dispositif et voir s'il réussit à loger ceux qu'il a désignés comme prioritaires du PDALPD ou suite à une décision de la commission de médiation.

2/ Mesurer l'impact de l'activité de ce dispositif de priorisation sur la satisfaction du reste de la demande, celle qui n'a pas été considérée comme prioritaire :

- Cette partie de la demande qui n'a pas été retenue comme prioritaire reste-t-elle en demande, ou a-t-elle trouvé une solution ?
- Si elle reste inscrite comme demandeur :
 - o Est-elle traitée équitablement, de manière à ne pas générer en son sein de nouveaux prioritaires, du fait cette fois de délais anormalement longs d'attente d'une proposition ?
 - o Sa situation est-elle stable, autorisant une attente supplémentaire ? S'est-elle dégradée, au risque de devenir à son tour prioritaire ?
 - o Quels sont les obstacles à son relogement en distinguant l'absence d'accompagnement social de l'absence d'offre de logement adaptée aux besoins.

Cette évaluation devra enfin analyser la fluidité du dispositif d'hébergement au travers d'un indicateur, par exemple :

- indicateur de fluidité du dispositif : nombre et destination des sorties d'hébergement dont les sorties vers le logement ordinaire accompagné ou non ;
- indicateur de gestion de l'orientation hébergement logement : nombre de ménages aidés sous différentes formes (accompagnement social) vers le logement/en sortie d'hébergement ;
- indicateur de l'insertion dans le logement : taux d'impayé, taux de troubles de voisinage, comparativement aux autres locataires.

Pour en savoir plus, voir fiche bonnes pratiques dans le cahier « la régulation de l'accès au logement au profit des publics prioritaires ».

Mobiliser et diversifier l'offre nécessaire au respect des priorités

Les logements mobilisables pour satisfaire la demande prioritaire, sont tout d'abord ceux du **contingent préfectoral**. Le choix du mode de gestion doit être défini par l'Etat (gestion en stock ou en flux de l'offre ; gestion directe ou déléguée du rapprochement de l'offre et de la demande) et les modalités pratiques de cette gestion devront être définies avec précision. Le compte rendu des attributions effectuées sera notamment prévu. Les résultats obtenus devront être régulièrement évalués.

Les conventions de réservation Etat-bailleur sont le support de cette organisation. Si la gestion directe du contingent ne permet pas d'atteindre en flux la proportion de logements à laquelle l'Etat a droit, ces conventions peuvent prévoir des objectifs complémentaires de mise à disposition de logements par les bailleurs, à charge pour eux de les trouver sur le parc non réservé ou sur des reprises de logements réservés non utilisés.

- de réserver des logements effectivement accessibles (les loyers doivent être compatibles avec les plafonds de l'APL et les charges doivent être maîtrisées), dont tout ou partie de PLA-i inscrits dans l'opération,
- d'éviter la concentration des relogements des ménages pauvres, dans le parc HLM ancien, notamment dans les quartiers les plus fragiles.

Toutefois, le contingent préfectoral n'est pas la seule ressource mobilisable. Les **autres contingents, communaux, départementaux, 1%**, devront aussi être sollicités pour apporter des réponses aux prioritaires qui relèvent de leurs compétences respectives, dont les demandeurs inscrits auprès de la ville ou salariés d'une entreprise cotisante. Des conventions en ce sens seront négociées et/ou intégrées à la négociation des accords collectifs. La contribution des logements réservés par les collecteurs au relogement des ménages DALO est obligatoire (un quart des attributions). Les **accords collectifs départementaux** signés entre l'Etat et les bailleurs sociaux précisent, compte tenu des réservations en vigueur, la fraction de l'offre que chacun des bailleurs devra consacrer au relogement des ménages prioritaires, en mobilisant, pour atteindre leurs objectifs, non seulement des logements non réservés, mais aussi des logements réservés par d'autres réservataires. Depuis la loi du 25 mars 2009, les accords peuvent être signés aussi par les différents réservataires.

Ces accords collectifs permettent de prévoir la mobilisation de mesures d'accompagnement à associer aux logements. Ils peuvent intégrer des dispositions de répartition territoriale du logement des personnes en difficultés de façon à veiller à la mixité sociale des quartiers. Ces dispositions peuvent être prolongées par des contractualisations locales, et la signature **d'accords collectifs intercommunaux du logement** organisant l'attribution des logements, transversalement aux différents contingents. Les accords collectifs intercommunaux permettent de mobiliser l'ensemble des acteurs et ils impliquent la mise en place d'une instance de coordination. En complément des dispositions du PDALPD arrêtant les priorités, dans le respect de la loi DALO, ces contractualisations seront privilégiées pour gérer la mixité et d'éventuelles priorités secondaires.

La recherche de **solutions dans le parc privé**, quand le parc social n'est pas disponible assez rapidement (en attendant) ou insuffisant dans le secteur (offre alternative) devra être réalisée. Elle le sera prioritairement dans le parc privé conventionné mais aussi par captation de logements du parc ordinaire à loyer modeste (sous location, intermédiation locative, mandats de gestion sociaux par une AIVS, cession temporaire d'usufruit à un organisme HLM...).

Renforcer la coopération et la coordination des attributions pour obtenir un relogement effectif et durable des personnes reconnues prioritaires

La coopération entre tous les acteurs du relogement –réservataires, bailleurs, travailleurs sociaux, opérateurs associatifs– et la coordination des attributions sont indispensables, pour que chaque ménage puisse en fonction de ses besoins **bénéficier non seulement d'un toit mais d'un accompagnement vers et dans le logement**. Celui-ci doit, en alliant mobilisation des services de droit commun et aides spécifiques, permettre aux ménages/aux travailleurs sociaux et aux bailleurs :

- de s'accorder sur un projet logement pertinent
 - pour éviter les refus de proposition par manque de réalisme ou du fait de propositions inadaptées,
 - pour produire de la mixité « positive »³⁴, et limiter les risques d'une satisfaction des besoins de logement par marginalisation au sein de quartiers ou d'opérations spécialisées.
- de nouer une relation locative stable, avec un appui qui permette l'insertion du ménage dans son environnement, et la prise en charge effective de ses difficultés, dans leur diversité (solvabilité, santé, autonomie...).

Le PDALPD devra donc, en lien avec le PDAHI :

- Définir les cadres de la coopération : critères de capacité à accéder à un logement de manière autonome / partage des risques / attendus de la gestion de proximité, de l'accompagnement social.
- Organiser l'instruction des demandes de telle sorte que :
 - les bailleurs disposent d'une connaissance suffisante des besoins et de la situation sociale des ménages pour être en mesure de faire des propositions adaptées ;
 - les mesures d'aides éventuellement nécessaires à la bonne insertion du ménage soient corrélées à la proposition de logement et prises en temps utile ; notamment, que les ménages soient mis face aux réalités pour éviter les refus.
- Inviter à la coopération inter-bailleurs pour le relogement pour mieux coordonner les attributions, de manière à ce que les solutions soient recherchées, pour être rapidement trouvées, sur le plus grand volume d'offre possible.

Organiser l'accompagnement vers et dans le logement quand celui-ci s'avère nécessaire, en agencant mesures spécifiques logement (FSL), et mobilisation de services de droit commun (services sociaux, médico-sociaux, MASP, etc.). Organiser la gestion locative adaptée qui est, par exemple, explicitement prévue dans le cadre des résidences sociales bénéficiant de emboîtement^{xxv}. Dans tous les cas, il est nécessaire de coordonner les financements disponibles et d'organiser l'offre d'accompagnement sur le territoire départemental.

³⁴ Loger des ménages défavorisés dans des quartiers favorisés, par opposition à l'usage plus fréquent du terme : ne pas loger plus de ménages défavorisés dans les quartiers qui le sont déjà.

Pour en savoir plus, voir cahier « réguler l'accès au logement » qui propose des réponses aux questions suivantes :

- ➔ *Comment définir des publics prioritaires et réguler l'accès au logement à vocation sociale ?*
 - *Comment utiliser des informations sur les besoins pour fixer des objectifs ?*
 - *Comment coordonner commission DALO et dispositifs existants ?*
 - *Comment se pose la question de la gestion des publics prioritaires ?*
 - *Quels rôles respectifs doit-on donner aux accords collectifs et au contingent préfectoral ?*
 - *Peut-on réguler plus largement la file d'attente du logement social via des accords locaux ?*
- ➔ *Quels usages faire des outils permettant de faciliter l'accès au logement des ménages en difficulté ?*
 - *L'accompagnement vers et dans le logement, pour quoi faire ?*
 - *la gestion locative adaptée pour quoi faire ?*

Prévention des expulsions et des coupures de fluides

Le PDALPD intègre la prévention des expulsions. Cette dernière repose sur les actions que sont³⁵ :

- l'animation des acteurs locaux,
- la réactivation de la charte de prévention des expulsions pour privilégier un traitement amont efficace des situations d'impayés avant jugement,
- la coordination des actions de prévention des expulsions locatives par la commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX),

En outre, le PDALPD doit :

- préciser les objectifs recherchés pour d'une part, diminuer le nombre de demandes de concours de la force publique de X % et d'autre part, ramener le nombre d'expulsions effectives à Y,
- veiller à la cohérence entre les choix en matière de prévention et les priorités en matière de relogement.

La prévention des expulsions recouvre plusieurs types de difficultés, vis-à-vis desquelles des actions de prévention ou de réparation doivent être organisées :

- ➔ La prévention des expulsions locatives
- ➔ La prévention des coupures d'énergie et de fluides
- ➔ Le soutien aux accédants à la propriété en difficulté

La prévention des expulsions locatives

La prévention des expulsions était jusqu'à présent, **trop fréquemment et de façon injustifiée^{xxvi}, gérée en marge du PDALPD et uniquement formalisée par** une « Charte de prévention des expulsions », rédigée à l'initiative de l'Etat et cosignée par l'ensemble des acteurs concernés. Chacun des acteurs consignait au sein de la charte sa contribution au dispositif d'ensemble, mais rares sont les chartes, qui, une fois signées ont eu ensuite un effet transformateur, ou ont permis de faire évoluer les modes de coopération entre acteurs.

La création de la CCAPEX, dorénavant obligatoire dans tous les départements, ouvre de nouvelles perspectives.

Elle intègre les différents champs de la prévention des expulsions, puisque sa mission est de donner un avis sur l'ensemble des décisions qui interviennent dans la gestion des situations d'impayés :

- octroi d'aides du FSL ou de mesures d'accompagnement ou d'éducation budgétaire (FSL, MASP...)
- maintien ou suspension des aides au logement, relogement sur le contingent préfectoral,
- le cas échéant, exécution ou non des commandements de quitter les lieux avec le concours de la force publique,

³⁵ Circulaire DGALN/DHUP du 14 octobre 2008 relative à la prévention des expulsions locatives

- plus largement, émissions de recommandations à l'intention de l'ensemble des partenaires œuvrant à la prévention des expulsions.

La mise en place de la CCAPEX peut être l'occasion d'inscrire au programme d'action du PDALPD des actions visant à faire progresser l'efficacité et la coordination des interventions dans quatre directions :

- L'adaptation des outils et interventions aux réalités différenciées du parc social et du parc privé.
- La facilitation de la recherche d'un nouveau logement lorsque les capacités financières des ménages sont durablement diminuées.
- La hiérarchisation des moyens mobilisés en fonction des situations (difficultés passagères ou structurelles), des temps clés de la prévention (assignation à comparaître, signature de protocoles).
- La coordination des interventions, tout particulièrement entre les interventions à caractère social (incitatives) et les mesures de l'ordre du juridique (coercitives).
- L'octroi des aides à l'accès du FSL (apurement des dettes sur logement antérieur, accompagnement social, cautionnement) pour faciliter l'attribution d'un nouveau logement plus adapté.

Pour en savoir plus, voir la fiche outil « La prévention des expulsions locatives et la CCAPEX » dans le cahier « Méthodes et outils »

La prévention des coupures d'eau et d'énergie

Les coupures d'eau et d'énergie sont les symptômes de situations qualifiées de « précarité énergétique ». Cette précarité énergétique résulte de la combinaison de deux facteurs :

- la faiblesse des revenus,
- la mauvaise qualité des logements occupés.

La difficulté à boucler le budget peut conduire à ne pas pouvoir honorer des factures d'énergie qui représentent parfois la plus grosse part du coût global du logement, le loyer étant couvert par les aides au logement, ou des factures d'eau, notamment si celles-ci s'avèrent importantes du fait de fuites liées à la mauvaise qualité des installations.

Cette préoccupation est dorénavant inscrite dans la loi Besson du 30 mai 1990, ce qui conduit à généraliser dans les PDALPD la création de dispositifs de lutte contre la précarité énergétique en lien avec les FSL qui intègrent dorénavant les aides à l'énergie et aux fluides.

Les mécanismes préconisés en matière de prévention des coupures de fluides sont proches, dans leur logique, de ceux mis en place jusqu'à présent dans le cadre de la prévention des expulsions. Ils prévoient notamment :

- la désignation de correspondants solidarité, chez chaque fournisseur ;
- le signalement par les fournisseurs des situations difficiles aux services sociaux, la mise en œuvre de tarifs sociaux, et de fournitures minimales ;
- l'information des personnes en impayés, quant à leur possibilité de solliciter le FSL, par les fournisseurs, les syndicats de copropriété.

Pour en savoir plus, voir la fiche outil « Les outils de traitement de la précarité énergétique » dans le cahier « Méthodes et outils »

La prévention des coupures d'eau et d'énergie représente pour les PDALPD un objectif à court terme. Cette urgence ne doit pas occulter la nécessité de tendre, dans le cadre de l'action de lutte contre les conditions de logement dégradé, vers une amélioration, à moyen terme, de la performance énergétique des logements (voir ci-dessous partie amélioration des conditions de logement dégradées), notamment ceux qui sont occupés par des ménages dont la situation fragile aura été connue du FSL.

Cela implique que les interventions du FSL, notamment les interventions multiples ou de montants importants, fassent l'objet d'une attention particulière, de manière à distinguer ce qui relève de difficultés propres à la famille (insuffisance des ressources, utilisation inadéquate des installations), ou de difficultés liées à la mauvaise qualité du logement, ou des installations. Dans ce dernier cas, une action doit être prévue pour améliorer les logements concernés en articulant le PDALPD et le programme d'action territorial qui définit les priorités d'affectation des aides de l'Anah.

Le soutien aux accédants à la propriété en difficulté

Le PDALPD pourra choisir, notamment dans les départements où l'accession sociale à la propriété est particulièrement développée, et en coopération avec les EPCI dont les PLH prévoient un soutien aux accédants, des dispositions visant à aider les accédants en difficulté. Celles-ci peuvent intervenir pour :

- apporter un conseil financier et juridique,
- sécuriser les projets d'accession à la propriété,
- organiser le rachat en logement locatif social,
- etc.

Des dispositifs spécifiques susceptibles de porter assistance aux accédants en difficulté ont des champs d'application spécifiques :

- le traitement des impayés par la commission de surendettement ne concerne que les ménages « multi-endettés »,
- les secours des caisses d'allocations familiales (CAF) sont généralement réservés aux familles,
- les aides des caisses communales d'action sociale (CCAS) sont souvent affectées aux ménages les plus défavorisés,
- le fonds de garantie à l'accession sociale (FGAS) concerne les seuls emprunteurs bénéficiant d'un prêt à l'accession sociale (PAS).

Des fonds locaux d'aide aux accédants en difficulté ont parfois été créés à l'initiative de certains conseils généraux ou autres institutions tel que les CAF. La reprise de la gestion des fonds départementaux d'aide aux accédants en difficulté (FAAD) par les conseils généraux dotés de fonds locaux a été privilégiée³⁶.

L'amélioration des conditions de logement dégradé

Le PDALPD organise l'action visant à améliorer la situation des ménages subissant des conditions de logement dégradé. Cette action intègre la lutte contre l'habitat indigne et la lutte contre la précarité énergétique. Les populations concernées figurent parmi les publics prioritaires du PDALPD et le département est un partenaire institutionnel et financier essentiel, en matière d'action et d'accompagnement social des familles dans un contexte où l'action vise à la fois la réhabilitation des logements, par des voies incitatives ou coercitives, et autant que nécessaire l'accompagnement des ménages.

³⁶ Circulaire du 19 décembre 2007 (NOR : MLVUO800334C) relative aux nouvelles conditions d'utilisation des ressources disponibles dans les fonds départementaux d'aide aux accédants PAP en difficulté.

L'habitat dégradé est constitué de l'ensemble des logements de qualité insuffisante, depuis ceux inconfortables (manquant par exemple d'un équipement de base sans pour autant présenter de risque pour les biens et les personnes) jusqu'à ceux relevant de « l'habitat indigne », c'est à dire présentant un risque pour la sécurité ou la santé du public. L'éventail des actions publiques va d'outils incitatifs tels qu'OPAH ou PIG notamment, jusqu'aux outils les plus coercitifs (polices spéciales de l'habitat indigne), en passant par des actions de type RHI ou ORI ou encore par les PRQAD.

L'habitat de mauvaise qualité recouvre donc des situations de natures et de graduations diverses :

- **L'habitat indigne défini par la loi du 25 mars 2009** : « constituent un habitat indigne les locaux ou installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé ». L'habitat indigne comprend donc les situations d'insalubrité (dont le saturnisme), de péril, ou de locaux impropres à l'habitation, quels que soient les typologies d'occupants – locataires, propriétaires, occupants à titre gratuit, squatters,... Très souvent, les situations les pires d'habitat indigne ne peuvent se résoudre que par une action coercitive, c'est à dire par le biais des « polices spéciales » qui sont indépendantes du public occupant des logements indignes : elles servent à traiter les situations les pires en permettant notamment des obligations de travaux voire d'hébergement ou de relogement et leur exécution d'office en cas de défaillance des propriétaires ou encore une action pénale complémentaire.
- **Les logements en infraction au Règlement sanitaire départemental (RSD)** recouvrent des situations de manquement aux règles d'hygiène. Un logement en situation d'habitat indigne est de fait en infraction au RSD. Un logement en infraction avec le RSD ne sera également indigne que s'il y a risque pour la santé ou la sécurité (ou locaux impropres). L'application du RSD est de la compétence des maires.
- La qualification de **logements non décents**, est une notion introduite par le décret dit « décence » du 30 janvier 2002. Elle n'engage pas la responsabilité publique en ce sens que ce décret n'est pas un texte de référence pour les agents s'assurant qu'un logement est indigne ou non, notamment. L'action en direction du propriétaire relève en premier lieu de la responsabilité du locataire et peut également avoir pour conséquence la suspension du tiers payant de l'allocation logement par la CAF.

Les logements « énergivores », peuvent aussi relever des catégories précédentes. Ces logements conduisent les ménages à devoir assumer des factures d'énergie élevées pour obtenir un confort minimum. Cette notion reste peu définie, puisqu'il n'existe à ce jour aucune norme opposable en la matière. Face à cette diversité de situations, les objectifs visés et les moyens mobilisables sont différents.

Cette diversité a conduit à développer un ensemble de mesures et d'aides. Le PDALPD n'a pas pour objectif de développer cette technicité dans ses détails, il doit avant tout assurer la cohérence avec les autres actions du plan, les actions visant à la lutte contre l'habitat indigne ayant pour objet de :

- veiller à ce que les collaborations entre acteurs du logement des personnes défavorisées, du logement accompagné et du logement social d'une part et de l'action sociale et de l'hébergement d'autre part soient organisées ;
- développer le repérage ;
- prévoir l'ingénierie permettant de réaliser des diagnostics, d'accompagner et de soutenir financièrement propriétaires et locataires, en complément des aides attribuées nationalement par l'Anah, emboîtement etc.
- viser au traitement de l'habitat indigne par des mesures incitatives et coercitives ad hoc ;
- rendre lisible une logique d'action qui, de la mise à jour de ces situations d'habitat dégradé à leur prise en charge, va sensiblement différer suivant les contextes ;

Rendre lisible une logique d'action

→ Au regard des responsabilités engagées

Cette logique d'action va aussi différer en fonction des responsabilités qui sont engagées : les désordres observés engagent-ils la responsabilité de l'Etat ou des collectivités et/ou relèvent-ils de conflits de droit privé? Sur ce point, le diagnostic de la situation qui va conduire à la qualification du logement, et donc au choix d'intervenir ou non directement est central : Ces désordres repérés présentent-ils des risques avérés pour la sécurité ou la santé des occupants ? Présentent-ils des manquements aux règles d'hygiène (infraction RSD) ? Ou encore ne présentent-ils qu'un caractère de non-décence ? En résumé, il faut déterminer pour chaque situation qui agit et comment.

→ Suivant les contextes

La logique d'action en matière d'amélioration des conditions de logement pourra différer suivant différents paramètres, principalement la situation de l'occupant (locataires ou propriétaires) et accessoirement la tension du marché du logement.

Organiser les collaborations nécessaires

→ Pour mettre à jour les situations

La logique d'action est tout d'abord fondée sur une connaissance des situations d'habitat dégradé. Cette connaissance ne peut se limiter au recueil des plaintes et signalements. Dans les secteurs urbains, où une concentration d'habitat dégradé est pressentie, et dans les secteurs d'OPAH, le repérage par visite sur le terrain s'impose. Les collectivités locales sont en première ligne pour organiser de telles enquêtes dans le cadre de dispositifs opérationnels (OPAH) ou en préalable à leur mise en place. La territorialisation du parc privé potentiellement indigne (PPPI) ou l'exploitation à l'adresse des fichiers fonciers peuvent y contribuer.

Dans les zones plus rurales, ou celles où l'habitat dégradé est plus diffus, c'est la mobilisation des intervenants susceptibles d'entrer dans les logements (travailleurs sociaux, mais aussi policiers, pompiers, aides à domicile, etc.) qui permettra plus encore qu'en milieu urbain, le signalement de ces situations.

Cette connaissance doit se révéler utile et effective en débouchant sur une prise en charge des situations mises à jour.

→ Pour produire une amélioration des conditions de logement

La lutte contre les conditions de logement dégradées doit du point de vue du PDALPD produire un triple bénéfice :

1. une amélioration effective des conditions de logement des ménages les plus défavorisés, qui diminue la demande locative pour motif d'habitat dégradé ;
2. une diminution des coûts des charges, notamment du point de vue de l'énergie (logements difficiles à chauffer) et des fluides (fuites d'eau) ;
3. une offre locative privée de qualité à vocation sociale en remplacement d'une offre à usage social mais de mauvaise qualité, en complément du parc social public.

Obtenir simultanément ces trois résultats suppose une étroite coordination entre acteurs intervenant sur le bâti et les services sociaux à l'attention de l'occupant. En effet, un relogement prématuré, alors qu'un arrêté est en préparation, l'installation d'un nouveau système de chauffage, performant mais délicat d'utilisation sans accompagnement de l'utilisateur, une insuffisante vigilance quant aux conditions de mise en location de l'offre améliorée, peuvent conduire à des résultats limités ou assortis d'effets pervers : incapacité du locataire à faire face, offre nouvelle inadaptée au maintien dans les lieux ou au relogement de ménages du Plan, allongement de la liste des ménages à reloger en priorité, etc.

La création d'un pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI) – leur déploiement est quasiment terminé - est un élément indispensable pour la coordination des acteurs. Qu'est-ce qu'un PDLHI ? C'est la mise en synergie autour des services préfectoraux de l'ensemble des acteurs appelés à traiter l'habitat indigne : DDT-M (repérage, travaux d'office, ...), ARS et SCHS (polices de l'insalubrité de compétence préfectorale, ...) étant les premiers concernés par cette mise en synergie des acteurs où l'on retrouvera aussi CAF, MSA, DDCS, ADIL, etc. Un PDLHI coordonnera et développera une action contre l'habitat indigne sous tous ses aspects : le repérage des situations, la prise des arrêtés de polices spéciales, leur suivi, l'accompagnement social des ménages, la mise en œuvre des mesures d'office en cas de propriétaires défaillants (travaux, hébergement, relogement), l'appui aux communes les plus modestes pour la mise en œuvre de leurs propres polices, etc. Les PDLHI assure aussi le lien avec le magistrat référent pour l'habitat indigne qui est désigné dans chaque Parquet.

Un PDLHI est donc une mise en synergie des acteurs, une organisation du travail commun de ces acteurs et une organisation de l'action en « mode projet ».

Prévoir l'ingénierie de mise en œuvre

Les aides à la réalisation des travaux sont principalement distribuées par l'Anah, et complétées en fonction de leurs choix de publics et d'objectifs par des aides distribuées par les collectivités et les départements, et décidées dans le cadre des PLH ou politiques départementales ou régionales.

Le PDALPD doit veiller à la cohérence entre ces aides et les autres actions du plan. Son rôle particulier est d'organiser l'ingénierie qui va permettre un traitement effectif des situations. Cela recouvre une grande diversité d'initiatives :

- l'organisation du dispositif de repérage/signalement et les moyens, notamment informatique du suivi des logements repérés, et des mesures de restriction concernant l'octroi de l'allocation logement ou des aides du FSL ;
- la constitution d'un réseau d'opérateurs et/ou la formation des acteurs réalisant les diagnostics, de manière à obtenir des classements plus précis et plus opérationnels ;
- des actions de soutien aux propriétaires, dans la définition et la mise en œuvre des travaux ; des aides financières additionnelles de manière à orienter ou améliorer les bouquets de travaux (performance énergétique, notamment) ;
- l'organisation des modalités d'hébergement ou de relogement prioritaire, le cas échéant, dans le cadre d'arrêtés de police en matière d'habitat indigne, et en cas de défaillance du propriétaire, une fois les travaux engagés, entre les services sociaux du département, les gestionnaires du contingent préfectoral (DDCS), la DDT-M ;
- des mesures d'information et d'accompagnement des locataires, pour le traitement de l'habitat indécemment (orientation vers la commission de conciliation, le tribunal), pendant la période entre le signalement et la réalisation des travaux d'amélioration, en vue de la maîtrise des charges.

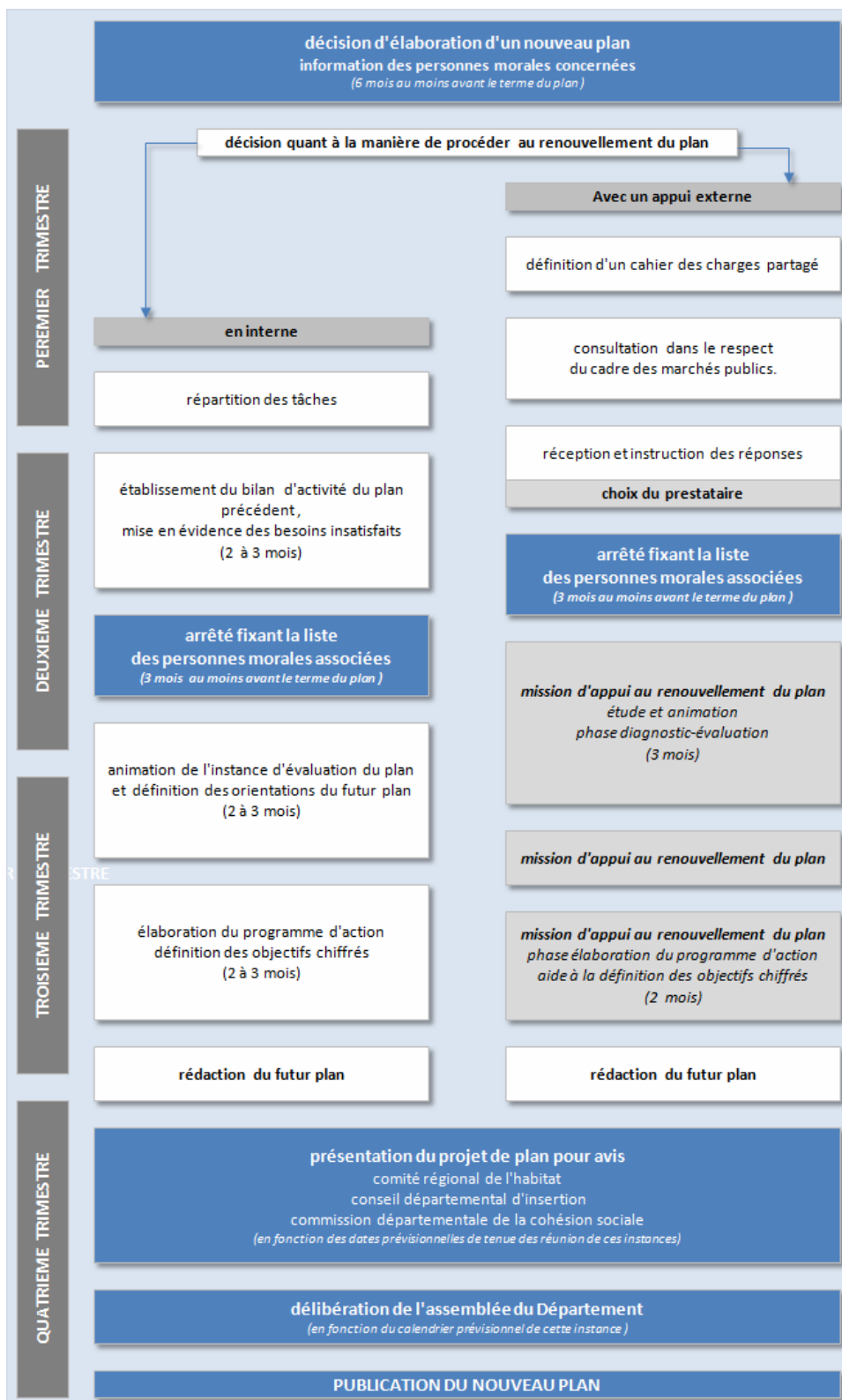
Le programme d'action du PDALPD, dans son volet de lutte contre l'habitat indigne devra donc :

1. Identifier ses cibles : du logement médiocre au logement indigne, le PDALPD doit s'inquiéter de proportionner ses moyens d'intervention à chaque situation.
2. Organiser la mise à jour de ses cibles : identification des concentrations, recensement des immeubles, signalement des logements et gestion des données ainsi collectées.
3. Définir des objectifs et un mode opératoire adapté à l'ampleur des territoires, au volume de logements concernés, au statut des occupants, à celui des logements et aux ressources disponibles pour se saisir de ces situations : volet HI dans les OPAH, PIG, MOUS etc.
4. Mettre en place l'ingénierie adaptée pour conseiller et accompagner les propriétaires comme les locataires, en fonction de leurs difficultés respectives spécifiques.
5. Organiser la coordination des compétences et des décisions nécessaires au traitement de chaque situation.

Voir dans le dossier « fiches pratiques », les fiches pratiques :

- *L'élaboration d'un guide pratique LHI à l'attention des maires de l'Essonne*
- *La démarche d'auto-réhabilitation accompagnée dans le Cher*
- *L'observatoire des copropriétés fragiles ou en voie de fragilisation dans l'Essonne*
- *La MOUS contrôle de décence en Charente 75*
- *Le PIG précarité énergétique en Moselle*
- *L'amélioration de l'accès aux tarifs sociaux énergie dans le Cher*
- *La mise en œuvre d'un volet de prévention dans le cadre du FSL : l'exemple du Cher*

Planning D'ELABORATION D'UN NOUVEAU PLAN



ANNEXES:

Documents de référence

Mise en œuvre du DALO

- Inspection Générale de l'Action Sociale, *Evaluation des besoins liés à la mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO)*, juin 2009, 93 pages
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/094000419/index.shtml>
- DGALN- DHUP (Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement), *Droit au logement opposables : bonnes pratiques des commissions de médiation*, juillet 2009, 38 pages
http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/BP_des_commissions_V14_ultime_04_09_09.pdf
Bonnes pratiques des commissions de médiation – mars 2012, 57 pages
http://intra.dgaln.i2/IMG/pdf/BP_2012_cle2f6c56.pdf
- *Franchir les étapes pour rendre effectif le Droit au logement opposable*, Premier rapport du Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable, octobre 2007, 78 pages
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/074000676/index.shtml>
- *Assumer l'obligation de résultat du droit au logement sur l'ensemble du territoire*, Deuxième rapport du Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable, octobre 2008, 176 pages
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/084000685/index.shtml>
- *L'an II du DALO : priorité à la bataille de l'offre*, Troisième rapport du Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable, octobre 2009, 169 pages
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/094000525/index.shtml>
- *L'Etat ne peut pas rester hors la Loi*, Quatrième rapport du Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable, octobre 2010, 165 pages
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/104000673/index.shtml>
- Monsieur le Président de la République, faisons enfin appliquer la loi Dalo ! Cinquième rapport du comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable, novembre 2011, 96 pages
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/114000692/index.shtml>

Le dispositif hébergement-logement

- DGALN- DHUP (Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement), *Refondation du dispositif d'hébergement logement – 20 propositions pour organiser un service public de l'hébergement & de l'accès au logement en faveur des personnes les plus démunies*, octobre 2009
<http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/les20propositions.pdf>
- DGALN- DGAS (Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement), *Guide des dispositifs d'hébergement et de logement adapté*, septembre 2008, 33 pages
<http://www.cnle.gouv.fr/Parution-du-Guide-des-dispositifs.html>
- Etienne Pinte, Député des Yvelines, Parlementaire en mission auprès du Premier ministre (21 décembre 2007- 20 Juin 2008), *Rapport sur l'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées*, Septembre 2008, 123 pages.
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/084000592/index.shtml>

Divers

- Béatrice Herbert, *Les politiques locales du logement des départements depuis la loi « Libertés et responsabilités locales »*, Habitat et Actualités, ANIL, Septembre 2009
http://www.anil.org/fileadmin/ANIL/Etudes/2009/politique_logement_departement.pdf
- Action pour l'Insertion par le Logement (ALPIL), *La prévention des expulsions locatives : un enjeu du droit au logement*, 2008
<http://www.habiter.org/wp-content/uploads/Rapport-Pr%C3%A9ventionExpulsions-2008.pdf>
- DGALN- DHUP (Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement), *Guide de l'habitat adapté pour les gens du voyage*, 2009
http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Guide_gens_du_voyage.pdf
- L'Union Sociale pour l'Habitat, *L'accès et le maintien dans le logement des personnes ayant des difficultés de santé mentale*, Cahiers Actualités Habitat, n°103, mars 2006
[http://www.union-habitat.org/hlm/pomv2.nsf/f92a397c332f7a6ac125779a002f0a90/5b4092ab63dd9c05c12571480029ca73/\\$FILE/cahier_103def.pdf](http://www.union-habitat.org/hlm/pomv2.nsf/f92a397c332f7a6ac125779a002f0a90/5b4092ab63dd9c05c12571480029ca73/$FILE/cahier_103def.pdf)
- Référentiel de l'accompagnement social
<http://www.drihl.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/referentiel-de-l-accompagnement-a1166.html>
- Circulaire prévention des expulsions locatives du 14 octobre 2008
<http://www2.equipement.gouv.fr/bulletinofficiel/fiches/Bo200820/A0200073.htm>
- Site du pôle habitat indigne
<http://www.habitatindigne.logement.gouv.fr/>
- Anah – Guide du conventionnement avec ou sans travaux
http://www.anah.fr/fileadmin/anahmedias/Textes_et_publications/Les_Aides/Anah_Guideconventionnement2012.pdf

GLOSSAIRE

AGLS	Aide à la gestion locative sociale
ALT	Allocation de logement temporaire
ADIL	Agence départementale pour l'information sur le logement
AIVS	Agence immobilière à vocation sociale
AMO	Assistance à maîtrise d'ouvrage
ANAH	Agence nationale de l'habitat
ANIL	Agence nationale pour l'information sur le logement
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
APL	Aide personnalisée au logement
ARS	Agence régionale de Santé
ASE	Aide sociale à l'enfance
ASLL	Accompagnement social lié au logement
AVDL	Accompagnement vers et dans le logement
CADA	Centre d'accueil des demandeurs d'asile
CAF	Caisse d'allocations familiales
CCAS	Centre communal d'action sociale
CIAS	Centre intercommunal d'action sociale
CCAPEX	Commission de coordination des actions de prévention des expulsions
CHRS	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CPH	Centre provisoire d'hébergement
CRH	Comité régional de l'habitat
CRP	Comité responsable du plan
DDCS	Direction départementale de la cohésion sociale
DDT(M)	Direction départementale des territoires (et de la mer)
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
FJT	Foyers de jeunes travailleurs
FNAVDL	Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement
FSL	Fonds de solidarité pour le logement
FTM	Foyers de travailleurs migrants
GIP	Groupement d'intérêt public
MASP	Mesure d'accompagnement social personnalisée
MOUS	Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale
MSA	Mutualité sociale agricole
OPAH	Opération programmée d'amélioration de l'habitat
ORI	Opération de restauration immobilière
PALULOS	Prime à l'amélioration de logements à usage locatif et à occupation sociale
PDAHI	Plan départemental d'accueil, hébergement, insertion
PDALPD	Plan départemental d'action pour le logement des défavorisés
PDLHI	Pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne
PRQAD	Programme de requalification des quartiers anciens dégradés
PEEC	Participation des entreprises à l'effort de construction
PIG	Programme d'intérêt général
PLA-I	Prêt locatif aidé d'intégration
PLH	Plan local de l'habitat
PLU	Plan local d'urbanisme
PLS	Prêt locatif social
PLUS	Prêt locatif à usage social
PPPI	Parc privé potentiellement indigne
PST	Programme social thématique
RSD	Règlement sanitaire départemental
RHI	Résorption de l'habitat insalubre
SCHS	Service communal d'hygiène et de santé
SDAPL	Section départementale des aides publiques au logement
SEM	Société d'économie mixte

NOTES

^I **Circulaire n° 95-63 du 2 août 1995 relative aux maîtrises d'œuvre urbaine et sociale pour l'accès au logement des personnes défavorisées, fait suite à la circulaire du 22 mai 1989, abrogée.** La MOUS permet [...] de lever l'ensemble des obstacles susceptibles de bloquer le processus de relogement. [...] Elle ne constitue en aucun cas une démarche « classique » de relogement. [...] Les situations pouvant nécessiter l'intervention d'une MOUS doivent correspondre aux plus dramatiques et aux plus marginalisées, c'est-à-dire à celles qui restaient jusque là sans réponse. Seule la mobilisation de toutes les solutions envisageables en termes de production de logements et d'accompagnement social peut permettre de résoudre ces cas extrêmes. Elle suppose également la mobilisation de tous les acteurs potentiellement concernés, qu'il s'agisse des maîtres d'ouvrage, des financeurs, des associations, des services sociaux ou des élus locaux. Cette mobilisation s'opère dans le cadre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALD), la MOUS étant considérée comme un dispositif de dernier recours.

^{II} Suite à la **loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales**, les FSL, dispositifs partenariaux sous la double responsabilité de l'Etat et du Conseil Général, sont devenus une compétence des Conseils Généraux. Ceux-ci sont dorénavant seuls responsables du financement des FSL, même si l'Etat verse une compensation libre d'emploi et si d'autres financeurs peuvent être recherchés. Ils sont aussi à ce titre, seuls responsables de l'administration et de la gestion du fonds, de la définition des conditions d'aides et des décisions d'aides individuelles.

^{III} La **loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales** permet, par son article 61, à l'Etat de déléguer aux EPCI (communautés urbaines, communautés d'agglomération, syndicats d'agglomération nouvelle, communautés de communes compétentes en matière d'habitat) et aux départements la gestion des aides à la pierre (parc locatif social et parc privé relevant de l'ANAH).

^{IV} **Décret n° 2007-1688 du 29 novembre 2007 relatif aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées** Chapitre III : Mise en œuvre du plan

Article 10 : Un comité responsable du plan est chargé de sa mise en œuvre. Il est coprésidé par le Préfet et le Président du Conseil général.

Article 11 alinéa g : En ce qui concerne les mesures adaptées concernant la contribution du fonds de solidarité pour le logement à la réalisation des objectifs du plan, il :

- donne un avis sur les projets de règlement intérieur du fonds de solidarité pour le logement et, le cas échéant, des fonds locaux, ainsi que sur les projets de modification de ces règlements, avant adoption de ces projets par le département ou les communes ou leurs groupements responsables des fonds locaux ;
- émet un avis sur le bilan annuel d'activité du fonds de solidarité pour le logement présenté par le président du conseil général en application de l'article 4 de la loi du 31 mai 1990 susvisée;
- vérifie que le fonds de solidarité pour le logement et, le cas échéant, les fonds locaux concourent aux objectifs du plan et fait des propositions en la matière.

^V **Loi DALO du 5 mars 2007**

Les personnes qui demandent un logement ou une place dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale (RHVS), peuvent, si elles n'ont pas reçu de réponse adaptée à leur demande, saisir une commission de médiation dans leur département.

La commission de médiation désigne les demandeurs qu'elle reconnaît prioritaires et auxquels un logement doit être attribué en urgence, en tenant compte notamment des démarches précédemment effectuées à condition que celles-ci aient été réalisées dans le département ou dans la région pour l'Ile-de-France. (**art. L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation**)

^{VI} Les règlements départementaux d'attribution (R.D.A.) (**art. R. 441-6 du code de la construction et de l'habitation**) étaient des documents administratifs, non contractuels, établis par le représentant de l'Etat. Ils précisaient au plan local, les règles d'attribution fixées par le code de la construction et de l'habitation, et notamment celles applicables au contingent préfectoral. Les RDA ont été abrogés par la loi ENL 13 juillet 2006. Ce sont dorénavant les PDALPD qui fixent les conditions d'attribution des logements du contingent préfectoral.

^{vii} Les protocoles d'occupation du patrimoine social (P.O.P.S.) ont été créés par la **loi du 31 mai 1990 (art. 15)**. Ils étaient destinés à traiter de façon partenariale la situation des zones de déséquilibre entre l'offre et la demande de logement social. Leur mise en œuvre a fait l'objet d'une circulaire datée du 7 décembre 1990, ils ont été relancés par celle du 30 décembre 1992 relative à la politique d'attribution des logements sociaux, qui en précise les objectifs et les méthodes de négociation pour privilégier le relogement des ménages du plan sur la gestion de la mixité. Les POPS ont été supprimés par la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

^{viii} **La loi "LCE" du 29 juillet 1998**, institue les accords collectifs départementaux (art L 441-1-2), les conférences intercommunales (art L 441-1-4) et les chartes intercommunales du logement (art L 441-1-5) ainsi que des accords nationaux, conclus entre l'Etat et les organisations nationales représentatives des organismes gestionnaires de logements sociaux (art L 441-1-2).

Loi ENL 13 juillet 2006 L 441-1 1 : L'EPCI compétent en matière d'habitat et disposant d'un PLH adopté peut proposer aux organismes disposant d'un patrimoine locatif social dans le périmètre de cet établissement de conclure pour trois ans un accord collectif intercommunal

^{ix} **La loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions** réforme profondément le régime juridique des attributions des logements sociaux. Cette refonte se traduit par la mise en place d'un accord collectif départemental entre l'Etat et les bailleurs sociaux 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 s. Elle introduit l'aide à la médiation locative pour les actions conduites par les organismes agréés pour le logement des personnes défavorisées

^x **Circulaire relative à la mise en œuvre de la politique du logement et à la programmation des financements aidés de l'Etat pour 2008 :**

La programmation de PLA-i doit répondre à des besoins de différente nature :

- les structures collectives (maison relais et résidences sociales)
- les logements pour répondre à des ménages en grande difficulté et dont le mode de vie nécessite un logement adapté
- des logements ordinaires, banalisés, intégrés par exemple, dans des programmes de logements sociaux PLUS et PLA-I pour des ménages dont les difficultés d'insertion sont moins conséquentes.

^{xi} **Circulaire DGAS/PLA N° 200/452 DU 31 AOUT 2000 Aide à la gestion locative sociale des résidences sociales**

La résidence sociale constitue un segment de l'offre de logement social, sous condition de ressources, avec bénéfice de l'APL-foyer, au service de la lutte contre les exclusions.

Elle permet d'accueillir des ménages qui ont besoin d'un habitat transitoire parce qu'ils rencontrent les difficultés d'accès ou de maintien dans un logement ordinaire.

Elle peut également constituer une réponse appropriée pour les personnes qui ont besoin de disposer d'un logement meublé auquel sont rattachés des locaux et des services collectifs. Dans de nombreux cas, et quel que soit le mode de création, les difficultés que peuvent rencontrer les personnes accueillies et leur diversité créent des contraintes de gestion fortes pour les responsables de ces structures collectives.

Pour faire face à ces contraintes, deux actions – dont la conjonction, si besoin est, doit notamment permettre aux résidences sociales de jouer pleinement leur rôle de transition vers le logement ordinaire – peuvent être menées :

- quand il est nécessaire, l'accompagnement social, qui est une aide assurée par les services sociaux de droit commun et des associations spécialisées, conventionnées et financées à cet effet, notamment par le FSL, le FAS, les crédits politique de la ville, les collectivités territoriales..., suivant la nature du projet d'insertion poursuivi, en particulier l'accès au logement autonome ;
- la gestion locative sociale, qui n'a pas vocation à se substituer à la prestation précédente mais permet d'assurer sur le site d'accueil, la médiation, la liaison avec le comité de résidents..., de garantie de l'accès des résidents à

l'ensemble des services et dispositifs sociaux auxquels ils ont droit et de favoriser les relations des résidents avec les bailleurs publics ou privés

XIIXIIXII

^{XII} Les Plans départementaux d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile, introduit par l'article 69 de la loi n° 2009-323 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009, organisent la planification territoriale de l'offre d'hébergement dans la perspective de l'accès au logement. Pilotés par l'Etat, ces plans s'articulent autour de trois orientations :

1. Prévenir la mise à la rue,
2. Mettre en place un service public de l'hébergement et de l'accès au logement (Création dans chaque département d'un système unifié d'accueil et d'orientation),
3. Réorienter la prise en charge dans une optique de logement d'abord, en fonction des besoins réels des personnes hébergées et accueillies (circulaire du 9 décembre 2009).

^{XIII} **La loi no 92-722 du 29 juillet 1992 portant adaptation de la loi no 88-1088** du 1er décembre 1988 relative au RMI et relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle, généralise les fonds d'aide aux jeunes à l'ensemble des départements. Ces fonds sont désormais destinés aux jeunes de 18 à 25 ans afin de favoriser leur insertion sociale et professionnelle.

^{XIV} **Loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement**

Le fonds de solidarité accorde, dans les conditions définies par son règlement intérieur, des aides financières sous forme de cautionnements, prêts ou avances remboursables, garanties ou subventions à des personnes [...] qui se trouvent dans l'impossibilité d'assumer leurs obligations relatives au paiement du loyer, des charges et des frais d'assurance locative, ou [...] leurs obligations relatives au paiement des fournitures d'eau, d'énergie et de services téléphoniques. [...]

^{XV} **Convention entre l'Etat et le 1% devenu action logement, signée le 20/12/2006, décret d'application 23 décembre 2009.**

La Garantie universelle des Risques Locatifs (GRL) est mise en place par Action logement (ex1%) **la GRL** assure les propriétaires contre d'éventuels impayés de loyers, et dégradations locatives Elle doit permettre au plus grand nombre de se loger, sans avoir recours à la caution d'un tiers. Seule condition exigée un taux d'effort inférieur à 50%.

^{XVI} La planification est issue de la **loi n°75-535 du 30 juin 1975** relative aux institutions sociales et médico-sociales (articles L311-3 à 5 du (C.A.S.F), et a été renouvelée et développée au travers de la loi 2002-02 du 2 janvier 2002.

^{XVII} **Circulaire DGS/SP2/99/110 du 23 février 1999** relative à la mise en place de programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins pour les personnes en situation de précarité, Loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions (article 71)

^{XVIII} **Circulaire relative à la mise en œuvre de la politique du logement et à la programmation des financements aidés de l'Etat pour 2008 :**

A l'occasion de la révision du schéma GDV, il est recommandé :

- de recenser les besoins des familles sédentaires ou très ancrées territorialement afin de déterminer les besoins en terrains familiaux ou en logement financés en PLA-i, en veillant à leur prise en compte dans le PDALPD et d'examiner à cette occasion si les documents d'urbanisme prennent bien en compte ces besoins.
- d'examiner les éventuelles situations de sédentarisation ou d'ancrage constatées sur les aires en fonctionnement.

^{XIX} **Circulaire relative à la mise en œuvre de la politique du logement et à la programmation des financements aidés de l'Etat pour 2008 :**

A l'occasion de la révision du schéma GDV, une action doit être engagée afin de mettre fin aux situations de personnes sédentarisées vivant dans des conditions inacceptables. Pour les situations les plus difficiles, il est

possible de recourir à une MOUS, et si besoins d'engager une opération de résorption de l'habitat insalubre, lorsqu'un tel traitement global paraît justifié.

^{xx} **L'article L.271-1 du code de l'action social et des familles** dispose que : « toute personne majeure qui perçoit des prestations sociales et dont la santé ou la sécurité est menacée par les difficultés qu'elle éprouve à gérer ses ressources peut bénéficier de cette mesure qui comporte une aide à la gestion de ses prestations sociales et un accompagnement social personnalisé

La MASP est une mesure d'accompagnement social global dont le fondement est l'aide à la gestion de ses prestations sociales pour la personne en difficulté d'autonomie sociale et dont la santé ou la sécurité est menacée.

^{xxi} **7e point du I de l'article L.312-1 et article D 312-155-5 à 19 du CASF.**

Le Service d'accompagnement à la vie sociale (SAVS) ainsi que le Service d'accompagnement médico-social pour adultes handicapés (SAMSAH) sont deux types de services qui proposent des modes de prise en charge diversifiés selon chaque situation.

L'accompagnement que ces structures délivrent, défini par la CDDPAH, peut être permanent, temporaire ou séquentiel.

L'ensemble de leurs prestations peut être réalisé en milieu ordinaire ou protégé, à domicile, sur les lieux où s'exercent les activités sociales, scolaires ou professionnelles de la personne handicapée, ou le cas échéant, dans les locaux mêmes de ces services.

^{xxii} **Décret n°2007-1688 du 29 novembre 2007 relatif aux PDALPD article 9-5.** : Le plan définit les mesures adaptées concernant la contribution du fonds de solidarité pour le logement et, le cas échéant, des fonds locaux à la réalisation des objectifs du plan [...] en vue notamment de permettre :

- l'accès au logement des personnes visées par le plan, en particulier celles reconnues prioritaires en application de l'article L. 441-2-3 du code de l'habitation et de la construction pour l'attribution en urgence d'un logement, d'une place dans un établissement ou un logement de transition, une résidence sociale, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale, et celles bénéficiant des accords collectifs prévus aux articles L. 441-1-1 et L. 441-1-2 du même code ;
- la prévention des expulsions ; à ce titre, le plan définit les modalités d'articulation des actions du fonds de solidarité pour le logement et, le cas échéant des fonds locaux avec l'action de la commission départementale des aides publiques au logement mentionnée à l'article L. 351-14 du code de la construction et de l'habitation, des organismes payeurs des aides personnelles au logement visées aux articles L. 351-1 du même code, L. 831-1 et L. 542-1 du code de la sécurité sociale, et de la commission de surendettement visée à l'article L. 331-1 du code de la consommation, ainsi qu'avec l'action, [le cas échéant], de la commission spécialisée de coordination des actions de prévention des expulsions locatives prévue à l'article 4 de la loi du 31 mai 1990 susvisée.

Le plan définit en outre les modalités d'articulation des interventions du fonds de solidarité pour le logement et, le cas échéant, des fonds locaux avec les autres dispositifs du plan, afin que les personnes et familles visées par le plan puissent bénéficier de ces dispositifs lorsqu'une aide du fonds de solidarité pour le logement ou le cas échéant des fonds locaux ne suffit pas à répondre à l'objectif d'accès ou de maintien dans le logement.

Le dernier paragraphe développe un point particulier : ce qu'il faut prévoir dans le PDALPD pour les ménages pour lesquels une aide du FSL ne suffirait pas à résoudre complètement le problème "logement" faute de logement ou faute de logement adapté (ce qui correspond à des cas où l'aide peut être refusée faute de logement ou de logement adapté). Ce point méconnu est malheureusement sous-utilisé.

"Art. 21. - I. - Lorsque le logement ne remplit pas les conditions de salubrité prévues à l'article R. 831-13 du code de la sécurité sociale, l'aide à l'accès au logement est refusée et l'octroi de l'aide au maintien dans le logement peut être subordonné à l'engagement du bailleur de procéder aux travaux nécessaires pour respecter ces

conditions de salubrité. Dans les immeubles faisant l'objet d'un arrêté d'insalubrité en application des articles L. 26, 28, 38 ou 42 du code de la santé publique ou les immeubles frappés d'un arrêté de péril pris en application des articles L. 511-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation, l'aide à l'accès est refusée. Dans ces mêmes immeubles, l'aide au maintien est refusée ou subordonnée à l'engagement du bailleur d'effectuer, dans le délai imparti, les travaux qui lui ont été prescrits. A cette fin, les arrêtés d'insalubrité et de péril sont notifiés aux fonds de solidarité pour le logement.

II. - L'aide peut être refusée lorsque le niveau de loyer et des charges est tel que la part de dépense de logement restant, après déduction de l'aide personnelle au logement ou de l'allocation de logement, à la charge de la personne ou famille est incompatible avec sa situation financière.

III. - Lorsque l'aide est refusée en application de l'un des précédents alinéas, la personne ou famille est orientée vers les dispositifs de recherche ou d'aide à la recherche de logements prévus au 4 de l'article 5."

^{xxiii} **Art. 3 de la loi BESSON** : "Le plan est établi pour une durée minimale de trois ans."

Article 5 du décret n° 2007-1688 du 29 novembre 2007 relatif aux PDALPD :

"Le nouveau plan est arrêté au plus tard au terme du plan en cours. A défaut, le plan en cours est prorogé jusqu'à ce que soit arrêté le nouveau plan, et au plus pour une durée de douze mois. La décision de prorogation fait l'objet des mesures de publicité prévues à l'article 4."

Article 6 du décret n°2007-1688 du 29 novembre 2007 relatif aux PDALPD :

"A l'initiative du préfet et du président du Conseil général, le plan en cours peut être révisé, sans que toutefois cette révision puisse avoir pour effet d'augmenter de plus de deux ans la durée initiale du plan."

Art. 7 du décret n°2007-1688 du 29 novembre 2007 relatif aux PDALPD :

"Le plan détermine sa durée de validité, et fixe la composition du comité responsable mentionné à l'article 10." La rédaction du précédent décret du 22/10/1999 qui prévoyait que la durée initiale du plan pouvait être modifiée, sans dépasser 5 ans, n'a pas été reprise. On a préféré écrire que la révision du plan ne pourra pas accroître de plus de 2 ans la durée du PDALP. C'est plus cohérent. A noter qu'il n'y a pas de durée maximale du plan dans le décret. Seule une durée minimale est imposée (dans la loi) : 3 ans.

^{xxiv} L'enregistrement unique de la demande de logement social (« numéro unique ») a été instauré par la loi de lutte contre les exclusions de 29 juillet 1998. La loi MLE, du 25 mars 2009 modifie en profondeur ce dispositif. Le nouveau système comprendra d'emblée l'ensemble des données de la demande de logement social :

- la distinction entre demande de numéro unique et demande de logement social est supprimée.
- le dépôt de la demande de logement social déclenche l'attribution du numéro unique.
- le formulaire de demande est unifié sur tout le territoire.

Il permettra d'avoir un aperçu exhaustif et détaillé de la demande, tant sur le plan quantitatif qu'en terme qualitatifs

^{xxv} **CIRCULAIRE DGAS/ PLA N° 2000/ 452 DU 31 AOUT 2000 Aide à la gestion locative sociale des résidences sociales** - Principes de l'aide à la gestion locative sociale

L'aide à la gestion locative sociale est ouverte à toute résidence sociale, mais elle est délivrée au cas par cas, en fonction du projet social, donc des publics accueillis et des moyens mis en œuvre.

Elle doit soutenir les résidences sociales recevant des personnes en difficultés d'insertion du fait de leurs conditions de vie économiques et sociales ou de la spécificité de leur parcours résidentiel.

Cela concerne en premier lieu des personnes en danger d'exclusion sociale et/ou professionnelle, sortant de structures d'hébergement provisoire, jeunes en difficulté, travailleurs immigrés vieillissants, etc.

L'octroi de l'aide est conditionné par la mise en place, par le gestionnaire, de réponses spécifiques aux besoins de ces populations ; Il apparaît en effet à l'expérience que ces réponses pour être adéquates, supposent, outre un suivi vigilant du paiement des redevances, la présence d'un personnel formé renforçant l'accueil et la présence sur le site pour :

-
- favoriser la bonne intégration des nouveaux résidents, notamment lorsqu'ils sortent de conditions de vie particulièrement difficiles ou qu'ils présentent un profil hétérogène par rapport à la population habituelle de la résidence,
 - faire face aux incidents qui peuvent se produire dans la vie quotidienne d'un site collectif cette nature,
 - soutenir les résidents dans les démarches qu'ils effectuent pour accéder au logement ordinaire, grâce aux contacts noués avec les bailleurs publics et privés,
 - assurer les liaisons nécessaires avec les services sociaux pour que les résidents bénéficient des dispositifs de droit commun. Cela s'applique en particulier aux personnes immigrées vieillissantes, qui doivent pouvoir accéder à l'ensemble des prestations que leur état requiert.

Ces deux dernières fonctions supposent évidemment que le gestionnaire ait su créer, autour de la résidence sociale, les conditions d'un travail en réseau avec les partenaires et services extérieurs compétents.

^{xxvi} **Loi n°90-449 du 31 mai 1990** : art. 2 - Les mesures qui doivent permettre aux personnes visées à l'article 1er d'accéder à un logement indépendant ou de s'y maintenir font l'objet, dans chaque département, d'un plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, ..." [texte initial paru au JO du 2 juin 1990].

Ce guide a été conçu et réalisé par le bureau d'études Acadie-groupe reflex (Sigrine Genest). Il a bénéficié du soutien de la direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (DGALN), et a fait l'objet d'un comité de lecture associant divers services de l'Etat au niveau central et local, de conseil général, de l'Association des départements de France, de l'association des maires de France, ainsi que des partenaires de l'action en faveur du logement des personnes défavorisées.

Constitution du comité de lecture

Services de l'Etat :

- *Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (DGALN), Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP), bureau des politiques sociales du logement :*

- Dominique GALLICHER
- Fabien CAYLA
- Norman CANNELL
- Josette DEROUX

ont également participé à la relecture du document final : Hélène DADOU, Hélène SAINTE MARIE et Claire LEPLAT

- *Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) :*

- Geneviève CASTAING

- *Direction départementale de la cohésion sociale ou Direction départementale des territoires :*

- Lucie LAVOGIEZ, DDTM 59
- Maxime DUPLAIN, DDCS 69
- Chantal MATTIUSSI, DDTM 64

- Haut comité pour le logement des personnes défavorisées : Bernard LACHARME

- Pôle habitat indigne : Michel POLGE et Hélène SCHUTZENBERGER

Collectivités locales :

- Conseil général du département du Bas-Rhin : Denis LAFOSSE
- Nantes métropole : Anne BERTY

Mission PDALPD du département de l'Essonne (Etat/conseil général de l'Essonne) :

- Harald HUEBERSCHAR

Partenaires de l'action en faveur du logement des personnes défavorisées :

- Association des départements de France : Augustin ROSSI
- Association des maires de France : Valérie BRASSARD
- Union sociale pour l'Habitat : Juliette FURET
- Fondation Abbé Pierre : Bertrand LAPOSTOLET
- FNARS : Renelde BERLEMONT, Perrine DUBOIS
- FAPIL : Michel DAVID

**Ministère de l'Égalité des territoires
et du Logement**

Direction générale de l'aménagement,
du logement et de la nature

Direction de l'habitat, de l'urbanisme
et des Paysages

Arche Sud
92055 La Défense cedex

Tél. 01 40 81 91 21

