



POLITIQUES PUBLIQUES

Mal-logement, la solution territoriale

Face aux besoins croissants, les politiques nationale et locales pour le logement doivent se déployer plus efficacement. L'intercommunalité, avec son PLH, est le bon échelon pour les articuler. Les CCAS/CIAS, grâce à leur connaissance fine du terrain, permettent de mieux cerner les besoins et d'y répondre en tenant compte des particularités. Mais l'échelon territorial a besoin d'être davantage légitimé.

« **Q**uand il n'y a pas de logement, on ne peut pas faire de l'action sociale » considère Vanessa Lucadou, directrice du centre communal d'action sociale de Goussainville (Val-d'Oise). Elle déplore de ne pas pouvoir travailler suffisamment sur le parc résidentiel : « on travaille à partir de ce qui est disponible et non en fonction des besoins ! ». Or, à Goussainville, rien n'est facile : le territoire se caractérise par un marché du logement très tendu (4 % de vacance contre 8 % en moyenne nationale), un taux de logements sociaux élevé à 60 %, une population précaire, peu formée et à faibles revenus (26 % des habitants sont en situation de pauvreté à 60 % du revenu médian et 18 % au chômage).

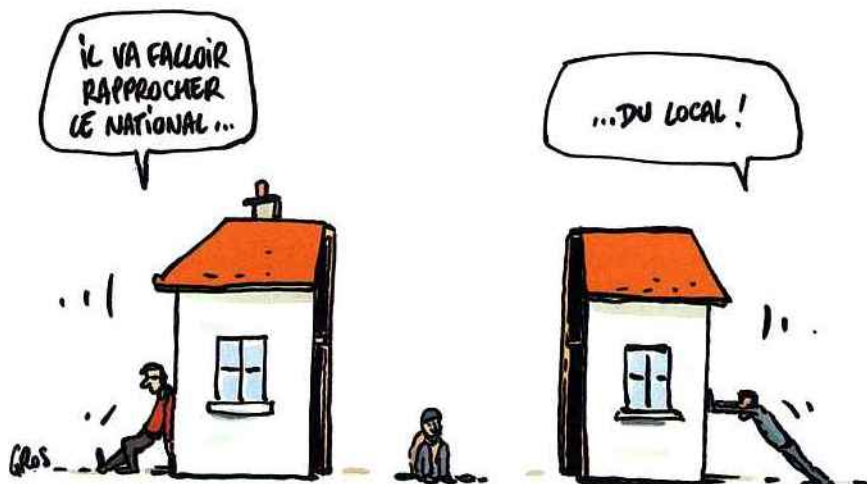
Fracture territoriale

La situation n'est toutefois pas exceptionnelle. Elle illustre le constat de « fracture territoriale » du 23^e rapport sur le mal-logement de la Fondation Abbé-Pierre (FAP). Les ménages en difficulté de logement sont surreprésentés

« dans les unités urbaines importantes, généralement les zones les plus tendues, en particulier l'agglomération parisienne ». La FAP estime à 14 632 000 le nombre de personnes mal logées. Elles auraient été près de six millions en 2013 à consacrer plus d'un tiers de leurs revenus aux dépenses de logement avec un reste-à-vivre inférieur à 65 % du seuil de pauvreté, et 2,3 millions à se priver de chauffage. Parallèlement, le nombre de procédures d'expulsions locatives pour impayés a crû de 18 % entre 2006 et 2016, quand le nombre d'expulsions effectives avec le concours des forces de l'ordre a augmenté de 41 %. La situation des propriétaires modestes vivant en copropriété n'est pas plus enviable : les impayés de charges et d'emprunt se multiplient. « La disparité des coûts du logement est considérable selon les territoires », ajoute Isabelle Roudil, auteure d'un avis (1) pour le Conseil économique, social et environnemental (Cese) sur les réponses aux besoins de logement.

41 milliards d'euros

Pourtant, les aides publiques au logement, pour moitié à destination des personnes et pour moitié en direction du secteur de la construction sociale et privée, atteignent presque 41 milliards d'euros en 2014, soit 1,9 % du PIB, selon cet avis. La charge financière des subventions, prestations sociales et niches fiscales incombe, en 2014, pour moitié à l'État, le solde se répartissant entre régimes sociaux (22 %), collectivités (10 %), employeurs (10,2 %) et Caisse des dépôts (4,2 %). Au regard des chiffres, comment expliquer de si médiocres résultats ? Sont dénoncées pêle-mêle la multitude d'acteurs, d'outils, d'objectifs, souvent contradictoires,





FRANÇOISE SADDÉDINE

LE POINT DE VUE

Anne-Katrin Le Doeuff,
 directrice générale déléguée d'Espacité

**« Les intercommunalités
 doivent être légitimées aux
 yeux des bailleurs sociaux »**

«Un paradoxe demeure en matière de logement. L'État reconnaît la capacité des collectivités à répondre aux enjeux locaux et à alimenter la loi mais continue de légiférer en s'inspirant des métropoles et en se concentrant sur les besoins des zones tendues. Par manque d'ingénierie et de moyens humains, les services déconcentrés peinent à négocier et à adapter les mesures nationales au niveau local, par exemple celles du PLH. Le projet de loi Évolution du logement, de l'aménagement et du numérique recentralise la politique du logement, à l'opposé de ce que les lois Alur et Égalité & citoyenneté avaient ouvert. Il faut faire confiance aux intercommunalités dans leurs capacités à incarner de manière fine et adaptée la compétence habitat sur leur territoire. Elles ont besoin d'être légitimées notamment vis-à-vis des bailleurs sociaux. Il n'est pas incongru de considérer que leur organisation doit dorénavant s'intégrer dans une qualité de service « public » local.»

des logiques compartimentées et l'absence de connaissance précise des besoins.

Depuis les lois de décentralisation et la délégation aux collectivités territoriales d'une partie des compétences nationales en matière de logement, les responsabilités sont éclatées. L'État fixe la politique nationale. Il décide, d'une part, de soutenir le secteur du bâtiment et, d'autre part, doit garantir un logement décent à tous et assurer l'effectivité du droit au logement. Cette politique publique est notamment appliquée via ses opérateurs publics, l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat ou de rénovation urbaine par exemple. Mais les associations ou les services financés par l'État ne sont pas toujours présents sur les territoires, notamment ruraux. « Les politiques nationales n'arrivent pas jusqu'ici et nos propres actions manquent de visibilité auprès de l'État », constate Marie-Françoise Toquet, responsable du service Aide et développement social du centre intercommunal d'action sociale (CIAS) Territoires vendômois.

L'intercommunalité est le bon échelon

Au niveau local, les communes décident de leur politique du logement. Toutefois, « une bascule s'opère de l'échelon communal vers l'intercommunal », constate Anne-Katrin Le Doeuff, directrice générale déléguée d'Espacité, agence spécialisée dans les politiques territo-

riales de l'habitat et le renouvellement urbain. De nombreux textes organisent un transfert de la programmation aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) chargés d'élaborer et d'appliquer le plan local de l'habitat (PLH). Ce document de programmation est stratégique par son périmètre, qui englobe parcs privé et public, gestion du parc existant et constructions nouvelles, besoins des populations spécifiques, et par sa compatibilité obligatoire avec le schéma de cohérence territoriale (Scot) et sa prise en compte du plan de déplacement urbain (PDU). En outre, l'EPCI qui dispose d'un PLH peut recevoir certaines aides à la pierre destinées à la construction, la réhabilitation, la création de places d'hébergement ou l'amélioration de l'habitat privé. Un atout non négligeable. « L'intercommunalité est le bon échelon pour articuler politiques nationale et locale », confirme Isabelle Roudil.

Deux autres collectivités complètent la politique locale du logement. Les conseils départementaux interviennent auprès de populations spécifiques, les personnes âgées notamment, et copilotent le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDLHPD), incluant les actions liées à l'accueil, l'hébergement et l'insertion. Ils gèrent en outre le fonds social pour le logement pour les aides financières aux personnes en difficulté de paiement de leurs charges de logement. Quant aux présidents de région, ils ont reçu compétence, depuis la loi Notre du 7 août 2015, pour « promouvoir le soutien à l'accès au logement et à l'amélioration de l'habitat, à la politique de la ville et à la rénovation urbaine ».

Courroie de transmission

L'application des politiques du logement sur le terrain dépend ainsi étroitement de la bonne articulation entre objectifs, programmes et moyens des acteurs nationaux et des décideurs locaux. Or, explique l'enquête de l'UNCCAS (2), « au-delà de leurs missions légales d'information sur les droits et de domiciliation, les CCAS/CIAS sont amenés à s'engager de multiples façons lorsque les solutions viennent à manquer sur leurs territoires ». Nancy Clark, directrice du CCAS de Concarneau (Finistère) précise : « face au millefeuille d'acteurs, le CCAS a un rôle à jouer pour aider les agglomérations à appréhender la politique logement dans

22 %

du PIB : c'est le niveau des dépenses en logement (469 milliards d'euros) en 2014. L'État et les collectivités ont encaissé 64 milliards d'euros au titre des taxes et prélèvements générés par le logement.





LE POINT DE VUE

Isabelle Roudil,
membre du Cese

« Il faut penser un plan local de l'habitat programmatique et prescriptif »

« Des politiques ponctuelles ou simplement économiques ne sont pas adaptées pour traiter la question du logement. L'État doit fixer un cap à cinq ans avec une ambition interministérielle forte. Il lui revient d'assurer un rôle d'orienteur par des objectifs en matière de construction, de rénovation, de transformation des logements et quartiers existants, ou de lutte contre la précarité énergétique. Ce sont les collectivités, et plutôt les EPCI, qui déterminent les objectifs locaux et leur répartition, quitte à ce que l'État régule leur articulation avec l'ambition nationale. Il faut penser un plan local de l'habitat (PLH) programmatique et prescriptif clair, qui embarque les multiples acteurs concernés, jusqu'aux agences immobilières. L'État ne doit ni signer les PLH les yeux fermés, ni laisser de côté les résultats qui remontent des territoires. Il faut partager les diagnostics en offres et en besoins réels, d'où l'importance d'observatoires territoriaux de la qualité pour écrire le PLH et l'amender. »

REPÈRES

- (1) **Isabelle Roudil**, « Comment mieux répondre aux besoins en logements dans les territoires ? » Les Avis du Cese, mars 2017.
- (2) **Fanny Koch-Ortega, Marie Gloor, Juliette Boureau**, « Face au mal-logement, les CCAS/CIAS impliqués. D'une réponse à l'urgence à l'accompagnement vers un logement pérenne », UNCASS, Enquêtes et observation sociale, février 2018.
- (3) « **Territorialisation des besoins en logements** - Guide méthodologique pour l'estimation des besoins en logement », goo.gl/EbtWIA
- **23^e rapport sur « L'état du mal-logement en France »**, 2018, Fondation Abbé-Pierre.
- **Loi n° 2015-991 du 7 août 2015** portant nouvelle organisation territoriale de la République (Notre).

une logique d'anticipation ». Elle note que sa structuration le désigne comme un partenaire privilégié, en capacité « d'apporter des éléments de connaissances grâce à son travail de terrain ». À Concarneau, le logement est historiquement un axe fort pour le CCAS, et le service éponyme, physiquement installé dans les mêmes locaux, lui est rattaché. Le centre participe, par exemple, aux travaux de la Conférence intercommunale du logement, véritable colonne vertébrale des politiques de peuplement à l'échelle communautaire, où se définissent les orientations en matière d'attribution de logements sociaux et de leur territorialisation.

Aussi Nancy Clark revendique-t-elle un rôle de « courroie de transmission » : le CCAS connaît et travaille avec les acteurs de proximité et les institutions, notamment la direction départementale de la cohésion sociale et le département, et capte les besoins : « notre territoire est détendu [NDLR : 10 % de logements vacants] mais nous avons besoin de petits logements, de logements adaptés et de logements pour accueillir des personnes en situation de grande précarité. Notre plus grand écueil est celui du logement privé saisonnier ». Face à ces réalités concrètes auxquelles « l'empilage de mesures » ne peut pas répondre, elle préconise d'entrer dans « une approche systémique,

notamment en intégrant ces besoins dans les règlements et schémas d'urbanisme qui structurent la politique locale ». Une logique partenariale avec l'intercommunalité est d'ailleurs en cours de mise en œuvre : « après le diagnostic de territoire réalisé il y a deux ans et le PDLHPD, l'analyse des besoins sociaux (ABS) va impulser une dynamique forte dans la réflexion du PLH et fournir des éléments objectifs », fait-elle valoir.

Parcours logement

Dans le contexte de cette dynamique territoriale, le parcours « logement » mobilise les partenaires tous azimuts. Moins difficile à mettre en place dans un territoire détendu, il est un outil qui « favorise l'autonomie résidentielle des personnes grâce à un maillage dense », explique la directrice. Au CIAS de Vendôme, Marie-Françoise Toquet en témoigne : « le logement n'est pas une fin en soi ; c'est un moyen, abordé de façon transversale pour construire des réponses adaptées aux besoins ». L'État soutient, le département du Loir-et-Cher participe. Les logiques sont décloisonnées au sein d'un groupe partenarial qui réunit le service Logement de la ville, les gestionnaires de structures d'hébergement et de logement, le SIAO, les instances demandeuses de places et le CIAS autour des dispositifs possibles (Dalo, Daho, conciliation, FSL). Le CIAS travaille en outre avec l'un des bailleurs sociaux du territoire pour accompagner les personnes à passer d'un logement d'urgence et de stabilisation à une sous-location via le CIAS puis à un glissement du bail à leur propre nom.

Désenclaver le maintien à domicile

Pour éviter l'échec, l'action, coordonnée par un travailleur social référent Logement, s'inscrit dans la lignée du « chez soi d'abord ». L'étayage médico-social et sanitaire est particulièrement travaillé. La veille sociale est assurée par les aides à domicile. « L'enjeu est de désenclaver le service social du maintien à domicile pour en faire un service sanitaire et social », explique Marie-Françoise Toquet. « On réinvente un métier basé sur de nouvelles pratiques pour ramener les personnes les plus en difficulté vers la société. C'est aussi une dimension fondamentale du droit au logement ». ♦

Nathalie Levray