



Contribution du  
Collectif Logement Rhône  
à la préparation  
du PDALPD  
2011 – 2014

Dans le cadre de la rédaction du futur Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées, le Collectif Logement Rhône s'est réuni en groupe de travail pour observer les évolutions du contexte, dresser le bilan et évaluer les actions menées. A partir de ce travail, 4 axes prioritaires d'action et d'intervention ont été identifiés :

### **1. Animation, coordination, pilotage du plan et de ses actions :**

Des outils de conduite et de coordination doivent être créés pour redonner une plus grande efficacité et du sens politique à l'ensemble des actions mises en place par les partenaires du plan.

Le renforcement des instances du PDALPD et la mise en place d'un véritable dispositif d'animation permettront d'assurer son pilotage, à la fois stratégique et technique, et la cohérence des dispositifs développés sur le territoire départemental.

### **2. Observation, analyse, et mise en œuvre d'un diagnostic partagé d'identification des besoins :**

L'évaluation des actions prévues par le PDALPD 2006-2010 est nécessaire à la définition du prochain Plan, mais ne doit pas constituer un préalable susceptible de retarder le travail partenarial à conduire pour la définition des actions. L'évaluation est indispensable pour réajuster celles-ci en continu.

Le département, et en particulier l'agglomération sont bien pourvus en dispositifs de repérage et de connaissance des besoins. La mise en place du fichier commun de la demande va bousculer ces dispositifs et appelle leur re-lecture afin de conserver l'exigence de dissocier la fonction de connaissance de celle de la définition des choix stratégiques et opérationnels.

L'animation du Plan a pour rôle de veiller à l'articulation entre les besoins repérés et les dispositifs en charge de l'opérationnel.

### **3. Prévention et accompagnement :**

L'observation et l'analyse des demandes des ménages fait ressortir la nécessité de mettre l'accent sur une logique plus forte de prévention pour agir en amont des difficultés de logement des personnes défavorisées.

Les besoins de prévention et d'accompagnement des ménages touchent à la fois les questions de précarité énergétique, d'impayés et d'expulsions locatives.

Le Plan Départemental ne peut se contenter d'organiser des dispositifs de traitement ou de recours a posteriori.

### **4. Développement et diversification de l'offre :**

Il s'agit :

- d'assurer la production d'une offre de logements accessibles économiquement pour les ménages très modestes
- de faciliter la mobilisation de l'offre de logements en direction des ménages défavorisés, à la fois dans le parc public et dans le parc privé.
- de développer une offre qui soit en mesure de répondre à la diversité des besoins de ménages, de l'hébergement au logement pérenne

## Axe 1 : Animation, coordination, pilotage du plan et de ses actions

---

La mission d'animation et de pilotage du PDALPD est essentielle pour garantir la cohérence et l'efficacité des actions engagées. Le contexte actuel d'évolution des dispositifs et du cadre législatif la rend d'autant plus importante.

**Depuis l'élaboration du PDALPD 2006-2010, le contexte législatif a été fortement renouvelé** : mise en œuvre de la loi DALO, des CCAPEX, nécessité de rapprocher et d'articuler le PDALPD avec le PDAHI...

**Parallèlement, les objectifs, quantitatifs et qualitatifs fixés par le plan antérieur, ne paraissent plus en phase** ni avec les besoins révélés, ni avec les programmations annuelles de logement accrues depuis 2007.

**Enfin, les instances de pilotage et de coordination du plan (comité de pilotage et comité technique) ont peu été réunies depuis fin 2006.** Pourtant, le contexte de décentralisation et de morcellement des compétences renforce cette nécessité de coordonner et d'articuler. Cette absence de coordination a nui à l'efficacité et à l'optimisation des actions contenues dans le précédent plan.

Dans ce contexte, le nouveau PDALPD du Rhône doit se saisir de nouveaux outils de conduite et de coordination pour une meilleure efficacité de l'ensemble des actions à mettre en œuvre par les partenaires. En particulier, il s'agira d'assurer une mise en cohérence entre les outils des politiques sociales et ceux des politiques publiques de l'habitat.

**Afin d'en optimiser son efficacité, plusieurs préalables semblent devoir être réunis :**

- **Un (ou plusieurs) chargé(s) d'animation dédié(s) à son fonctionnement et sa mise en œuvre** : en charge de la coordination technique, l'équipe d'animation accompagne le renforcement et l'articulation des différentes instances.  
Facilitatrice, elle établit des relations et des synergies entre les chefs de file des groupes projets. Elle a aussi pour mission d'assurer la mobilisation de la connaissance des besoins, nécessaire à la pertinence des actions.  
Elle est également garante de la création d'une culture commune devant faciliter le partenariat et assurer l'efficacité du plan.
- **Un tableau de bord** permettant de suivre en continu la mise en place du PDALPD et **nécessitant la mise en place d'indicateurs par action.**
- **Des référents / animateurs des groupes de travail clairement identifiés** dans les fiches action
- **Une régularité dans la convocation des instances** permettant une réelle dynamique dans le suivi des actions et une évaluation en continu.

Les instances du PDALPD pourraient se décliner et s'articuler comme suit :

- **Un comité de pilotage responsable du plan** en charge du pilotage stratégique et technique, de l'évaluation et de l'élaboration. Ce comité de pilotage doit s'engager à se réunir au moins deux fois par an pour toute la durée du plan. Co piloté par le préfet et le président du Conseil Général, il comprend au moins les membres prévus par le décret n° 2007-1688 du 29 novembre 2007.  
Son secrétariat est assuré par l'animateur du plan et son équipe technique.

- **Un comité technique de suivi et de coordination (CTSC)** se réunissant trimestriellement garant de la mise en œuvre des actions décidées et de leur bonne articulation.

Le CTSC réunit les représentants de l'Etat, du Conseil Général, du Grand Lyon, de la Caf ainsi qu'au moins un représentant des bailleurs publics, un représentant des associations d'insertion par le logement et le président de la commission de médiation du Rhône.

Le CTSC coordonne et pilote le Plan. Il veille à faciliter les synergies dans les actions mises en œuvre, dans l'objectif d'une meilleure efficacité de l'action publique.

Il prépare les éléments de décision pour le comité responsable du Plan et lui rend compte des bilans du PDALPD.

A cet effet, les pilotes lui rendent compte des bilans des actions dont ils ont la charge ainsi que des difficultés éventuellement rencontrées. Dans ce cadre et en fonction des thématiques abordées, le CTSC peut inviter toute personne utile à la compréhension des actions menées.

Il se réunit une fois tous les trois mois. Son secrétariat est assuré par l'animateur du PDALPD et son équipe technique.

- **Des groupes de travail en charge de la mise en œuvre des actions : la mise en œuvre des objectifs prioritaires du PDALPD s'appuie sur des groupes de travail pour chacun desquels est identifié un chef de file.**

En lien avec l'animateur du Plan, chaque chef de file assure le suivi et le bilan des actions afférentes à l'objet dont il a la responsabilité. Il impulse et rend compte de son état d'avancement au groupe de travail. Un calendrier propre à chaque groupe et action est fixé.

En fonction de l'évaluation continue du Plan et de l'évolution des besoins, les actions ainsi définies pourront être amendées et complétées pendant toute la durée du Plan.

**Une déclinaison géographique de certains groupes pourrait être imaginée** afin d'associer les partenaires locaux sur certaines thématiques et de décliner au plus près certaines priorités du plan en tenant compte des spécificités et réalités des territoires (entre autre Grand Lyon et reste du Département).

## Axe 2 : Observation, analyse et mise en œuvre d'un diagnostic partagé d'identification des besoins

---

L'évaluation des actions prévues par le PDALPD 2006-2010 est nécessaire à la définition du prochain Plan, mais ne doit pas constituer un préalable susceptible de retarder le travail partenarial à conduire pour la définition des actions. Celui-ci s'appuiera nécessairement sur une évaluation partagée des actions menées dans le cadre du précédent plan, leur fonctionnement et leur articulation. Chaque opérateur en charge des dispositifs qu'il conduit est porteur de ce souci d'évaluation pour réajuster en permanence ses actions. La définition d'un nouveau Plan Départemental doit permettre de partager à un niveau inter-institutionnel et pluri-professionnel ces données quantitatives et qualitatives pour mettre en lumière l'adéquation entre les besoins, exprimés ou non, et les actions.

En parallèle, l'observation et l'analyse des besoins et de la demande en matière de logement sont indispensables au diagnostic partagé.

La connaissance des besoins peut être alimentée par de nombreux dispositifs au service des ménages en difficulté.

Participent notamment de l'observation, de l'analyse, de l'évaluation et de l'identification des besoins les actions mentionnées dans ce document aux fiches n°4 (Accueil, information, orientation), n°8 (CCAPEX), n°10 (Permanence APPEL), n°11 (Prévention et sensibilisation aux économies d'énergie), n°23 (ADALOGIS69®)

Dés 1990, ont été créées au niveau de l'agglomération des observatoires de la demande sociale en logement (l'observatoire des flux, l'observatoire de la demande de logement social, l'observatoire de l'habitat temporaire) qui sont à l'origine des consolidations des données de la demande en logement social et des ILHA à l'échelle de communes ou d'arrondissements sur la ville de Lyon. Outils statistiques de connaissance hors du champ opérationnel, ces dispositifs alimentent les acteurs en charge des choix stratégiques et opérationnels.

L'enjeu des dispositifs de connaissance est de s'appuyer sur un partenariat garant de regards multiples sur une problématique comme sur des situations particulières. Le partenariat doit pouvoir se décliner dès l'observation des besoins jusqu'aux mises en œuvre opérationnelles.

La connaissance partagée, comme le partenariat dans l'action, suppose de permettre et d'organiser la rencontre et le débat entre acteurs en veillant à ce que chacun conserve son rôle, ses fonctions et ses responsabilités.

La mise en place d'un fichier commun de la demande au niveau de l'agglomération doit permettre de poursuivre ces analyses en permettant qu'elles soient plus rapides, mais implique également de réinterroger les dispositifs de connaissance existants.

Outil d'enregistrement de la demande en logement social, le fichier commun sera en capacité de produire des données en temps réel sur les demandeurs de logements du parc social. Espérons également qu'il produira des données fiables sur la question des relogements, permettant ainsi de mieux mettre en évidence les demandes non satisfaites. A contrario, les ménages qui n'auront pas réussi à formaliser leur demande, ou ne relevant pas directement du logement HLM, et dont les difficultés de logement étaient jusque là recensées au niveau des ILHA par des données recueillies auprès des travailleurs sociaux et des associations, n'apparaîtront plus dans l'outil d'observation.

Le fichier commun de la demande en logement social, outil du champ opérationnel d'enregistrement et d'attribution, ne peut suffire en termes de repérage et de connaissance des besoins en logement.

Le maintien du travail partenarial dans le cadre des ILHA sur les territoires, s'intéressant aux situations bloquées, urgentes, ou prioritaires avec une ouverture la plus large possible à l'ensemble des situations en difficultés d'accès constitue un enjeu fort de connaissance et de traitement de la demande des plus démunis.

L'observatoire de l'habitat transitoire doit pouvoir continuer tout en élargissant son périmètre et sa collecte pour permettre une vision plus exhaustive des demandeurs de l'hébergement et de l'habitat transitoire.

Si ces outils permettent d'analyser les demandes exprimées, ce qui paraît indispensable, ils ne permettent toutefois de mesurer les besoins qui sont souvent bien plus larges que ces recueils.

Le CLR propose par ailleurs la mise en place d'outils complémentaires dont :

1. La création d'un lieu d'alerte pour les jeunes qui n'entrent pas dans les dispositifs existants

## Axe 3 : Prévention et accompagnement

---

### ***3.1. Accompagnement des ménages dans leurs difficultés liées au logement.***

2. FSL Accès
3. Accompagnement social des ménages
4. Accueil Information Orientation
5. Mobilisation des acteurs autour du traitement de la demande

### ***3.2. Prévention des impayés et expulsions locatives***

#### **La notion de « Prévention » est essentielle :**

La prévention consiste à traiter la situation des ménages suffisamment tôt pour résoudre les difficultés le plus rapidement possible. Plus l'intervention est rapide, moins l'impayé est important et moins la solution est difficile à trouver. Il est nécessaire d'alerter rapidement sur les situations d'impayés, sans pour autant lancer trop vite des procédures irréversibles qui vont alourdir la situation des ménages. Accorder des délais n'est pas une fin en soi. Néanmoins, il peut être parfois nécessaire de prolonger le maintien pour construire ensemble des solutions.

L'action de prévention auprès des ménages intervient en deux temps.

La **prévention des impayés** doit être mise en place en amont, en préalable à la prévention des expulsions. Il s'agit dans un premier temps, avant même l'apparition de situations d'impayés, de veiller à l'adaptation du logement, du montant de son loyer et de ses charges, à la situation du ménage.

La **prévention des expulsions** intervient quant à elle dans un second temps seulement, lorsque la phase de prévention des impayés n'a pas permis d'éviter l'engagement d'une procédure d'expulsion.

#### **La situation des ménages évolue, accentuant la nécessité de prévenir les expulsions locatives :**

- Les Procédures de Rétablissement Personnel (PRP) et les situations de surendettement sont en augmentation ;
- Les congés pour vente ou reprise sont de plus en plus nombreux, notamment parmi les cas rencontrés lors des permanences APPEL ;
- La précarité énergétique prend de l'ampleur. Il devient de plus en plus difficile de distinguer les différentes causes d'endettement des ménages.

#### **Les dispositifs liés à la prévention des expulsions locatives évoluent :**

- La CCAPEX (Commission de Coordination des Actions de Prévention des Expulsions) a été créée dans le Rhône en 2010. Elle doit désormais se doter d'un programme de travail clair en se centrant sur des situations emblématiques.

- En parallèle, la CDAPL (Commission Départementale des Aides Publiques au Logement) disparaît, son activité est reprise par la CAF. La CDAPL était pourtant le seul lieu de coordination qui existait en matière de prévention des expulsions. Sans regard croisé sur les situations et sans attribution de moyens budgétaires adaptés, le traitement risque de devenir purement administratif.
- La CAF a de son côté mis en place des outils de réflexion (notamment en matière de maintien ou non du versement des Allocations Logement). Pourtant, les partenaires ne disposent d'aucune lisibilité sur les dispositifs mis en place. Le développement de liens avec les services de la CAF permettrait d'accompagner la mise en œuvre de nouvelles mesures qui peuvent avoir un impact sur la capacité des ménages à assumer les coûts liés à leur logement.
- Les dispositifs de secours de la CAF, de la CPAM et des caisses de retraites disparaissent.
- La mise en place de la Garantie des Risques Locatifs (GRL) va accélérer et automatiser les procédures d'expulsion, rendant ainsi d'autant plus nécessaires les actions de prévention très en amont.
- La territorialisation de la gestion du FSL Impayé crée des inégalités de traitement entre les territoires et entre les ménages ;
- Le dispositif FADIREL nécessite une phase d'évaluation et doit être revalorisé. Il manque aujourd'hui d'un portage politique fort.

**Un travail de prévention, d'information et de coordination est nécessaire pour construire une culture commune entre les acteurs partenaires.** Trop nombreux sont encore les acteurs dans le domaine du logement qui attendent une situation d'alerte pour intervenir auprès des ménages.

6. Médiation locative et intervention sociale
7. FSL Impayés
8. CCAPEX
9. Mobilisation des acteurs
10. Permanence APPEL

## Axe 4 : Développement et diversification de l'offre

---

### ***4.1. Développer, diversifier et améliorer l'offre de logements temporaires***

11. Résidences sociales
12. Hébergement Temporaire d'urgence dans les logements des Collectivités
13. Médiation locative et gestion locative adaptée en sous-location
14. Aires d'accueil pour les gens du voyage

### ***4.2. Développer, diversifier et améliorer l'offre de logements pérennes***

15. Maisons Relais
16. Médiation et gestion locative adaptée en mandat de gestion
17. La sous-location en vue d'un maintien dans les lieux
18. La sous-location en vue d'un bail glissant
19. La lutte contre l'habitat indigne et indécent
20. Création d'une nouvelle MOUS Jeunes réunissant les acteurs concernés
21. ADALOGIS 69®
22. Terrains familiaux pour les gens du voyage
23. Logements adaptés pour les gens du voyage
24. Logements adaptés aux personnes fragiles psychiquement