

Note de synthèse

Sujet : Les enjeux de développement d'une politique d'habitat et du logement au sein d'un département.

Direction Générale des Services
Directeur général adjoint en charge du pôle social et médico-social

Note à l'attention de Mme la Présidente du Conseil départemental
Sous couvert du Directeur Général des Services

Objet : perspectives de développement d'une politique départementale de l'habitat et du logement préalables au débat d'orientation et d'arbitrage.

A la suite du renouvellement de l'assemblée départementale, il revient à celle-ci de définir les orientations soutenues par la collectivité en matière d'habitat et de logement pour les six prochaines années. Du fait d'une part, de ses compétences sociales et médico-sociales, et d'autre part de son positionnement intermédiaire entre les acteurs communaux, associatifs et préfectoraux, le département occupe un rôle unique lui permettant de transformer le parc locatif local, afin de répondre à des enjeux de salubrité, de solidarité, environnementaux et d'inclusivité. Dès lors il incombe au département la responsabilité de définir une gouvernance coconstruite et efficace, de coordonner et d'établir les différents plans et schémas organisant la politique du logement et de financer celle-ci. Plusieurs dynamiques transversales viennent pourtant aujourd'hui marquer la collectivité et auxquelles cette dernière doit répondre par le biais d'une politique de l'habitat et du logement ambitieuse : développement de la précarité énergétique avec un accroissement des publics vulnérables, prise en compte du vieillissement et de la perte d'autonomie, transformation des habitats à la faveur de la transition écologique vers davantage d'inclusivité, meilleure prise en compte de la problématique d'accueil des gens du voyage et montée en charge de la lutte contre l'habitat indigne et insalubre. Il s'agit enfin d'intégrer à cette politique la problématique du droit au logement opposable et des financements départementaux contraints.

Dans ce contexte la présente note vise à :

- (I.) Présenter les enjeux et points de vigilance relatifs au développement de la politique de l'habitat et du logement.
- (II.) Dresser une méthodologie de mise en œuvre et proposer des volets d'action susceptibles d'être débattus avec les élus.

I - Face aux enjeux de salubrité, de solidarité et d'inclusivité, il incombe au département de déployer une politique du logement et de l'habitat programmée, coordonnée, financée et suivie.

A. La politique départementale en matière de logement et d'habitat entend répondre à des problématiques sociales diverses renouvelées faisant intervenir des acteurs locaux, préfectoraux et associatifs.

1. Le développement d'une politique locale en faveur du logement et de l'habitat nécessite la programmation et la planification des priorités départementales.

A l'issue du renouvellement de l'assemblée délibérante, plusieurs documents administratifs doivent être préparés éclairant l'action départementale en matière de de logement et d'habitat :

- Un plan départemental de l'habitat est élaboré afin d'assurer la cohérence des politiques entre les territoires (PDH) précédé d'un diagnostic sur le fonctionnement des marchés du logement.
- Un plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées s'adressant aux priorités d'accueil du département (PDALHPD).
- Un schéma départemental d'accueil des gens du voyage est cosigné par le représentant de l'État et la présidente du conseil départemental.
- Le département peut choisir de mettre en œuvre un Programme d'Intérêt Général (PIG) de lutte contre l'habitat indigne et la précarité énergétique sur trois ans.

Les acteurs départementaux sont également amenés à siéger et participer à plusieurs instances de gouvernance territoriales coordonnant l'action infra-départementale en matière de logement :

- Les deux instances de gouvernance du PDALHPD,
- La commission départementale des gens du voyage,
- La conférence des financeurs de l'habitat inclusif.

Dès lors le département joue avant tout un rôle de coordination entre quatre types d'acteurs : acteurs associatifs, acteurs départementaux, acteurs communaux et intercommunaux, services préfectoraux.

2. Compétent en matière d'action sociale, le Département s'appuie sur le développement de la politique du logement et de l'habitat pour répondre à des défis de salubrité, de solidarité et d'inclusivité renouvelés.

Conjointement avec les services de l'État, le département participe à la lutte contre l'habitat indigne et dégradé. Il s'agit dès lors de résorber les situations d'inconfort et d'indignité en proposant des solutions financières, techniques, administratives et sociales aux familles en difficulté.

En parallèle il coordonne l'action des EPCI et des services préfectoraux lui permettant d'organiser l'accueil des gens du voyage sur le territoire dans un contexte où ces derniers tendent à privilégier davantage une installation « en dur » parfois éloignée des normes sanitaires et sécuritaires.

Le département s'appuie sur la politique du logement et de l'habitat pour soutenir les plus démunis. Plusieurs dynamiques sont ainsi prises en compte :

- La hausse des publics en situation de précarité énergétique et d'inconfort thermique (familles monoparentales, inactifs, chômeurs).
 - Leviers : outils de repérage, animation de réseaux, aides financières.
- La prise en compte du vieillissement et de la perte d'autonomie.
 - Leviers : accompagnement dans les démarches, financement nationaux et locaux.
- La demande de logements inclusifs.
 - Leviers : accord tripartite avec l'État et la Caisse volontaire.

B. Le bon développement de la politique de l'habitat et du logement doit prévenir les difficultés de mise en œuvre relatives au financement, à la coordination et à la lisibilité de ses différents volets d'action.

1. Face à la diversité des partenariats et des objectifs relatifs à la politique de l'habitat et du logement, le département doit veiller à la lisibilité de son action pour les usagers.

Le département dispose d'un guichet unique lui permettant de rassembler les informations relatives à la rénovation et à la transformation des logements : la maison de l'habitat. Toutefois deux autres points de contact doivent être surveillés par un dialogue nourri : les MDPH et les services préfectoraux.

Le département doit mener une politique proactive de prévention, de détection et d'information nécessitant en matière de logement une connaissance fine des besoins du territoire, permettant in fine de mieux cibler et d'accompagner les plus démunis. Pour ce faire la réalisation d'un diagnostic sur le fonctionnement du marché du logement est nécessaire et doit être faite en amont de la définition des orientations politiques avec l'appui du tissu associatif et des services de l'État. (Assurance Maladie, ANAH).

2. Principal levier d'action en matière de logement et d'habitat, le Département doit veiller à la stabilité de ses financements.

Le département doit assurer un financement de l'ordre de 10 M€/an dans le cadre de sa politique de logement pour répondre aux besoins locaux. Ces financements sont ventilés en plusieurs offres d'accompagnement :

- Le fonds de solidarité pour le logement (art. 6 de la loi de 1990) constitué d'aides financières individuelles.
- Une offre de service d'accompagnement social et budgétaire via l'accompagnement social lié au logement (ASLL) et les mesures d'accompagnement social personnalisé puis depuis récemment par l'accompagnement éducatif prioritaire et l'accompagnement à la préparation de l'audience après assignation pour expulsion locative.

Le soutien de l'État où la politique du logement et de l'habitat est en hausse depuis 2020 compte tenu de la priorité forte donnée à un accès rapide à un logement de qualité (de l'ordre d'une dizaine de millions d'euros sous forme de crédits d'investissements).

Dans un contexte généralisé d'accroissement des dépenses sociales du département, il revient néanmoins au débat d'orientation et d'arbitrage de définir les priorités d'action et les publics cibles afin de garantir l'efficacité de la politique départementale.

II. Le bon développement de la politique de logement et de l'habitat passe par la définition de choix clairs en termes de priorités sociales, de leviers d'action privilégiés et de méthodologie de coordination entre acteurs locaux.

- A. Le débat d'orientation et d'arbitrage à venir doit préciser les priorités données et les leviers d'action envisagés en matière de politique de logement et de l'habitat à court terme.
1. Pour garantir son efficacité et son financement, il est recommandé de centrer la politique départementale autour de trois priorités répondant à ses compétences sociales.
 - Priorité n°1 : Accompagner la transformation de l'habitat.
La politique du logement et de l'habitat se structure autour de travaux conséquents à réaliser pour les particuliers afin de répondre à des enjeux pluriels : perte d'autonomie, inconfort thermique et neutralité énergétique. Cette dimension apparaît prioritaire car transversale, sujette à la conjoncture et aux tensions d'approvisionnements énergétiques de court terme (hiver 2022).
 - Priorité n°2 : Identifier les publics les plus en difficulté et mettre en place un suivi de leurs situations.
Il incombe au département, du fait de sa compétence en matière de cohésion sociale et de solidarité, de poursuivre et renforcer l'identification et le suivi des plus en difficulté. A ce titre, le département doit s'appuyer sur sa position d'intermédiaire avec l'ensemble des acteurs de la politique du logement pour apporter une expertise et faire circuler l'information. L'identification des publics en difficulté constitue alors une priorité préalable à des opérations de relogement (ou de relocalisation dans le cas des gens du voyage) temporaires ou permanentes.
 - Priorité n°3 : Financer de nouvelles formes d'habiter ensemble.
Vecteur de cohésion sociale, le département doit œuvrer avec la sphère communale au développement de nouvelles formes d'habitat permettant de mieux vivre ensemble. A ce titre, le département, en tant que financeur, a une responsabilité particulière dans le développement de logements sociaux et d'habitats inclusifs justifiant un dialogue accru avec les élus communaux.
 2. La politique de logement et d'habitat doit s'appuyer sur un ensemble de leviers d'action identifiés répondant à des objectifs de court, moyen et long terme.
 - A court terme :
 - Identifier les publics en difficulté → levier d'action envisagé : diagnostic avec les associations.
 - Résoudre les cas d'habitat insalubre → levier d'action envisagé : relogements temporaires financés par les services de l'État.
 - Lutter contre la précarité énergétique → levier d'action envisagé : mise en relation des ménages avec des experts.
 - A moyen terme :
 - Adapter le logement à la perte d'autonomie → levier d'action envisagé : déploiement d'une offre d'habitat inclusif.
 - Adapter le logement à la transition écologique → levier d'action envisagé : accompagnement à la demande de financements.

- En continu :
 - Informer les publics en difficultés → levier d'action envisagé : maison de l'habitat, MDPH.
 - Coordonner la politique de logement → levier d'action envisagé : animation de réseaux d'acteurs (séminaires).

B. Le débat d'orientation et d'arbitrage doit approuver une méthodologie de développement et de coordination de la politique de logement et d'habitat.

1. Pour assurer le suivi et la coordination de la politique du logement et de l'habitat, une gouvernance coconstruite doit être définie avec l'ensemble des acteurs du territoire pour ne pas conduire à la sédimentation des modes d'action.

Au sein du département, cette gouvernance doit permettre la coordination des différentes priorités établies. Du fait de leur caractère transversal des outils de reporting doivent être définis afin d'assurer pour les élus la lisibilité et l'efficacité du développement de la politique.

Une méthode de travail par comité de pilotage, comité technique et groupes de travail comme envisagé ci-dessous est proposée. Le premier est composé d'élus. Au regard de leur expertise, les associations et groupes d'experts sont associés à chaque groupe de travail.

D'autres structures ou comités sont envisagés pour associer les services de l'État et municipaux ou intercommunaux.

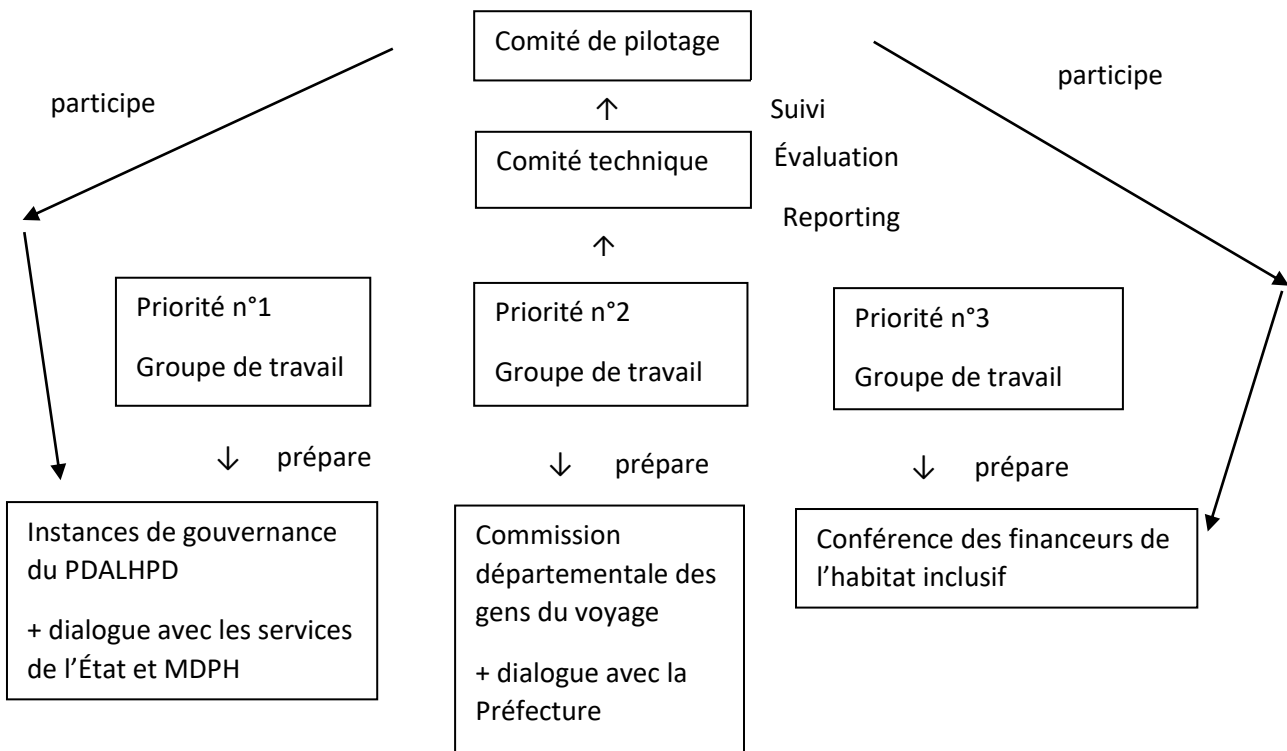


Schéma d'organisation de la coordination des actions départementales en matière d'habitat et de logement

2. Pour assurer le bon développement de la politique d'habitat et de logement, un calendrier clair doit être établi, fixant des modalités d'évaluation et permettant d'assurer la stabilité des financements départementaux.

Phase 1 : budgétisation des financements et élaboration d'un diagnostic des besoins du territoire, mise en place des structures de coordination.

→ point d'étape n°1 à + 6 mois

Phase 2 : début du déploiement de l'offre d'habitat inclusif, redéploiement des financements selon les priorités établies.

→ point d'étape n°2 à + 3 ans

Phase 3 : poursuite de la phase 2 en tenant compte des conclusions du point d'étape à 3 ans.

→ point d'étape n°3 à + 5 ans pour évaluer l'efficacité de la politique en vue de la prochaine mandature.

Proposition de calendrier général du développement sur six ans de la politique de logement départementale

Compte tenu de la nécessité d'opérer un suivi fin des populations en difficulté, un déploiement de la politique en trois phases est encouragé comme présenté ci-dessus.

Il apparaît in fine nécessaire pour le département de se doter d'outils d'évaluation (indicateurs, questionnaires remis au public, expertise universitaire) pour adapter dans le temps la conduite de la politique de logement et ainsi en garantir l'efficacité.

Le déploiement sur six ans via une telle planification permet par ailleurs une meilleure anticipation des besoins de financement pour le département en assurant visibilité et précaution. Un dialogue approfondi avec les services de l'État quant à la ventilation des crédits d'investissement sera toutefois nécessaire.