

E.N.S.P

**INSPECTEURS DES AFFAIRES SANITAIRES ET
SOCIALES
PROMOTION 1998-2000**

**L'ACTION DE LA DDASS DANS LA POLITIQUE
EN FAVEUR DU LOGEMENT DES PERSONNES
DEFAVORISEES: L'EXEMPLE DE L'ARIEGE**

COETMEUR Gilles

SOMMAIRE

| | |
|---|-----------------|
| <i>INTRODUCTION</i> | <i>1</i> |
| <i>METHODOLOGIE SUIVIE</i> | <i>7</i> |
| <i>1 LE CADRE GENERAL DE L’ACTION DE LA DDASS DE L’ARIEGE AU SEIN DU DISPOSITIF DEPARTEMENTAL EN FAVEUR DU LOGEMENT DES PERSONNES DEFAVORISEES</i> | <i>9</i> |
| 1.1 Le parc ariégeois de logements, actuellement inadapté, s’inscrit dans un contexte de difficultés structurelles sur le plan socio-économique | 9 |
| 1.1.1 Un département de la zone pyrénéenne, fortement subdivisé, dont la situation géographique en périphérie s’accompagne d’une démographie peu dynamique..... | 9 |
| 1.1.2 La situation socio-économique témoigne d’une précarisation de la population..... | 10 |
| 1.1.3 Le parc de logements sociaux laisse apparaître des carences..... | 11 |
| 1.1.3.1 Un parc public restreint et mal adapté..... | 11 |
| 1.1.3.2 Un parc privé qui ne peut absorber dans l’état actuel toute la demande..... | 12 |
| 1.2 Dans ce cadre, le positionnement de la DDASS place ce service au cœur du dispositif départemental en faveur du logement des personnes défavorisées | 13 |
| 1.2.1 Le Pôle Insertion Etat confère à la DDASS un rôle central en matière d’action sociale..... | 13 |
| 1.2.1.1 définition du pôle..... | 13 |
| 1.2.1.2 les missions conférées à ce pôle..... | 14 |
| 1.2.1.3 Les publics visés par l’action du pôle..... | 14 |
| 1.2.1.4 Le fonctionnement du pôle..... | 15 |
| 1.2.2 La DDASS dispose dès lors d’une position privilégiée au sein des outils partenariaux mis en place pour le pilotage de la politique sociale du logement..... | 15 |
| 1.2.2.1 Le pôle insertion logement permet d’articuler le travail de la DDASS avec celui des autres services de l’Etat... .. | 15 |
| 1.2.2.2 ... ce qui rend possible son rôle central sein du comité de pilotage du PDALPD..... | 16 |
| 1.3 En vertu de ce positionnement, les actions menées par la DDASS privilégient la maîtrise d’ouvrage au détriment de la gestion directe de dispositifs | 17 |
| 1.3.1 le pilotage de la politique départementale représente un axe majeur de l’action de la DDASS, et permet d’exploiter au mieux son positionnement..... | 17 |
| 1.3.1.1 Le PDALPD permet à la DDASS de « fixer le cap » de cette politique..... | 17 |
| 1.3.1.2 Parallèlement, le pilotage des dispositifs traitant de l’urgence sociale lui permet de lier les populations les plus défavorisées à cette question du logement..... | 18 |

| | | |
|------------|---|-----------|
| 1.3.2 | La DDASS conserve la gestion directe de certains dispositifs, ce qui lui conserve un rôle de mise en œuvre sur le terrain d'actions liées au logement..... | 20 |
| 1.3.2.1 | Au niveau de l'offre, la gestion du contingent préfectoral permet à la DDASS d'offrir des solutions de relogement..... | 20 |
| 1.3.2.2 | L'action contre l'insalubrité se relie aux missions de santé publique ainsi qu'au droit à l'habitat nouvellement affiché..... | 21 |
| 1.3.2.3 | La gestion de fonds d'impayés participe également de ce droit..... | 22 |
| 1.3.2.4 | la gestion du volet social des procédures d'expulsion se réfère à la place de l'Etat en tant que garant du droit au logement..... | 22 |
| 1.4 | A contrario, les partenaires de la DDASS assurent réglementairement la majeure partie de la mise en œuvre des politiques..... | 23 |
| 1.4.1 | Le développement de l'offre de logements est placé sous la responsabilité technique des partenaires concernés..... | 24 |
| 1.4.1.1 | La DDE est chargée d'un rôle incitatif en la matière..... | 24 |
| 1.4.1.2 | Un acteur quasi unique au niveau des bailleurs sociaux: l'OPAC de l'Ariège..... | 25 |
| 1.4.2 | Les partenaires traitant de la prise en charge des personnes en difficulté vis à vis du logement agissent en complémentarité avec les missions de la DDASS..... | 26 |
| 1.4.2.1 | La solvabilisation des ménages..... | 26 |
| 1.4.2.2 | L'accompagnement social lié au logement dispose d'un outil original: le BIAL..... | 27 |
| 2 | <i>LA SITUATION ACTUELLE EN MATIERE DE LOGEMENT DES PLUS DEMUNIS REVELE UN BILAN CONTRASTE DE L'ACTION DE LA DDASS.....</i> | 29 |
| 2.1 | La DDASS a su imposer sur le terrain départemental sa position théorique de pilote de cette politique pour le compte de l'Etat..... | 29 |
| 2.1.1 | La mise en œuvre de la loi de lutte contre les exclusions lui permet de jouer un rôle moteur à l'occasion de la réécriture prochaine du PDALPD..... | 29 |
| 2.1.2 | Au niveau des dispositifs, ses atouts en matière de transversalité sont exploités..... | 30 |
| 2.1.2.1 | Au moyen des prérogatives en matière de RMI..... | 31 |
| 2.1.2.2 | Au moyen du rôle joué lors des procédures d'expulsion..... | 31 |
| 2.2 | Mais son action est entravée par l'inadéquation du parc de logements par rapport à l'offre..... | 32 |
| 2.2.1 | Les politiques menées dans le cadre du Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées n'ont pas pu infléchir notablement la situation..... | 32 |
| 2.2.2 | Cette situation nuit à la DDASS dans le cadre de certaines missions : le bilan du contingent préfectoral en est la preuve..... | 33 |
| 2.2.2.1 | Une carence des textes locaux..... | 33 |
| 2.2.2.2 | Un mauvais fonctionnement du dispositif..... | 34 |
| 2.2.3 | Les projets de médiation locative sont actuellement la réponse des partenaires en vue d'améliorer la situation..... | 35 |

| | | |
|------------|---|-----------|
| 2.2.3.1 | Le contexte actuel est propice à l'émergence de ces projets. | 35 |
| 2.2.3.2 | Dans ce cadre, l'OPAC et l'UDAF de l'Ariège se proposent de développer de tels services ... | 35 |
| 2.3 | Des problèmes partenariaux nuisent également à l'efficacité des politiques conduites ou cogérées, ce qui aboutit à une remise en cause de l'équilibre actuel. | 36 |
| 2.3.1 | L'accompagnement social lié au logement est actuellement en crise..... | 36 |
| 2.3.1.1 | La carence du BIAL en matière de suivi social. | 36 |
| 2.3.1.2 | La problématique de la répartition des rôles aboutit à la remise en cause du dispositif actuel par certains partenaires. | 38 |
| 2.3.2 | La DDASS est de plus en plus confrontée à cette situation confuse et contrastée, notamment en matière de procédures d'expulsions. | 39 |
| 2.3.2.1 | Une bonne coordination avec l'OPAC fait que les procédures d'expulsions locatives concernent en majorité les bailleurs privés. | 39 |
| 2.3.2.2 | Les problèmes auxquels la DDASS est encore confrontée découlent de cette carence de l'accompagnement social lié au logement. | 40 |
| 2.3.3 | Ces carences nuisent à la prise en charge de certaines populations spécifiques, tels les jeunes.... | 40 |
| 2.3.3.1 | Les besoins sont réels en matière de logement des jeunes..... | 41 |
| 2.3.3.2 | Les problèmes généraux en termes d'accès au logement en Ariège se retrouvent pour cette population..... | 41 |
| 3 | <i>PROPOSITIONS EN VUE D'ACCROITRE L'EFFICACITE DE L'ACTION DE LA DDASS EN MATIERE DE LOGEMENT.</i> | 43 |
| 3.1 | La DDASS doit conforter son rôle de pilotage du dispositif..... | 43 |
| 3.1.1 | Le renforcement du rôle de chef de Pôle Insertion Etat passe par son adaptation à la loi de lutte contre les exclusions..... | 43 |
| 3.1.1.1 | les potentialités offertes par ce texte doivent être mises en cohérence avec le positionnement actuel de la DDASS..... | 43 |
| 3.1.1.2 | Le Pôle Insertion Etat devra s'articuler avec de nouveaux outils partenariaux de pilotage..... | 44 |
| 3.1.2 | Cela nécessite également d'optimiser les actions en interne. | 46 |
| 3.1.2.1 | Un renforcement des liens entre les services s'inscrit dans l'esprit de la loi de lutte contre les exclusions..... | 46 |
| 3.1.2.2 | ...en vue d'une meilleure efficacité des dispositifs conduits par la DDASS..... | 47 |
| 3.2 | Dans ce cadre, elle doit veiller à mettre en adéquation les politiques menées avec les besoins constatés..... | 48 |
| 3.2.1 | La régulation du dispositif doit être améliorée pour assurer une meilleure prise en charge des personnes..... | 48 |
| 3.2.1.1 | Au niveau de l'accompagnement social lié au logement..... | 48 |
| 3.2.1.2 | Au niveau du lien entre les dispositifs cogérés..... | 50 |
| 3.2.2 | Une offre de logement adaptée aux personnes prioritaires doit être diversifiée au vu des besoins des publics suivis par la DDASS..... | 51 |

| | | |
|-------------------------|--|-----------|
| 3.2.2.1 | La DDASS est en capacité de mettre en cohérence les projets de médiation locative, en vue de recentrer la problématique du droit au logement vers le parc privé | 51 |
| 3.2.2.2 | Dans le but d'une meilleure utilisation du parc HLM, le contingent préfectoral doit être réformé vers plus de souplesse..... | 53 |
| 3.2.2.3 | La mise en place d'une résidence sociale constitue une réponse supplémentaire en vue de l'améliorer la notion de parcours résidentiel, spécialement pour les jeunes..... | 55 |
| <i>CONCLUSION</i> | | <i>57</i> |

INTRODUCTION

La question du logement des personnes défavorisées est actuellement d'une grande actualité, en témoignent les récentes occupations de logements vacants effectuées par des associations, ce qui rappelle périodiquement à l'opinion publique l'ampleur du problème posé. Au niveau national¹, environ 200 000 personnes sont actuellement sans logis, et 1, 6 million vivent dans des logements auxquels manque le confort sanitaire de base. Par ailleurs, environ 300 000 ménages, ce qui représente 1 million de personnes, sont en situation d'impayés de loyer.

Une définition des publics visés par ces chiffres s'impose d'abord. Sur ce point, la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement (dite « loi Besson »), adopte une définition large. En vertu de son article 1^{er}, il s'agit de « toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence (...), pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir ». L'emploi du terme de « difficultés particulières » montre bien la volonté du législateur de ne pas restreindre a priori la définition, et surtout de prendre en compte la spécificité de chaque situation au regard du contexte local en matière d'offre de logements. Certains textes établissent cependant une hiérarchie dans les situations, tel le décret n° 99-897 du 22 octobre 1999 relatif aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées et aux fonds de solidarité pour le logement, qui évoque « une priorité accordée aux personnes et aux familles sans aucun logement, ou menacées d'expulsion sans relogement, ou logées dans des taudis ou des habitations insalubres, précaires ou de fortune, ou hébergées ou logées temporairement, ainsi qu'à celles qui sont confrontées à un cumul de difficultés ».

Face à cette situation, les pouvoirs publics considèrent la question du logement des personnes défavorisées comme une priorité. Ainsi, le droit au logement, notion apparue dans les années 80, est une notion qui s'est peu à peu imposée à travers les textes juridiques, à partir de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs. Ainsi, la loi du 31 mai 1990 dispose dans son article premier que la garantie de ce droit « constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation ». De même, le Conseil Constitutionnel a, par deux décisions², affirmé que la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif à valeur constitutionnelle. Ce dernier aspect place ainsi le droit au logement au sommet de la hiérarchie des normes.

¹ Chiffres extraits de « Lutte contre les exclusions, loi d'orientation. Le volet logement ». Ministère de l'équipement, des transports et du logement, 1998.

² Décision n° 94-359 du 19 janvier 1995, et décision n°98-403 DC du 29 juillet 1998.

Les gouvernements successifs se sont donc préoccupés très tôt de la question du logement social, et les politiques menées peuvent historiquement être résumées en trois étapes, depuis l'après-guerre jusqu'aux derniers développements :

- Durant les années 1950 et 1960, la politique du logement doit s'adapter au contexte des trente glorieuses, se traduisant par une période de croissance économique accompagné d'un afflux de main d'œuvre, et d'essor démographique. La problématique est par conséquent celle de la construction massive de logements sociaux. Cette orientation s'appuie sur des financements importants de la part de l'Etat, se matérialisant par des aides à la pierre.
- Les années 1970 et 1980 sont marquées par le tournant issu de l'application de la loi n° 77-1 du 3 janvier 1977 portant réforme de l'aide au logement, à travers laquelle est effectué schématiquement un passage de l'aide à la pierre vers l'aide majoritaire à la personne. Cette réforme a pour but d'orienter l'offre vers plus de qualité. La question du logement social est ainsi dès lors abordée sous l'angle de la solvabilisation des personnes, avec la création de l'APL qui prend en charge une fraction du loyer. Les aides à la pierre sont maintenues, mais voient leur part diminuer (PLA pour le secteur locatif, PAP pour l'accèsion à la propriété, PALULOS pour la réhabilitation du parc locatif, subvention de l'ANAH pour l'amélioration du parc privé). Parallèlement, la problématique des rapports locatifs est prise en compte, avec la loi du 22 juin 1982, dite « loi Quilliot », qui énonce des droits et des obligations pour les propriétaires ainsi que les locataires.
- Les années 1990 sont marquées par l'émergence de la dimension sociale dans la politique du logement. En effet, dans un contexte de crise économique et de précarisation massive, qui bouleverse les données en matière d'interventions à mener, les seules mesures de solvabilisation se révèlent insuffisantes. Le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées constate ainsi dans son dernier rapport³ cette nécessité de tenir compte du caractère structurel de cette nouvelle situation socio-économique, en avançant le chiffre de 6 millions de personnes en situation de précarité.

Dès lors, la loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement met en place des mesures spécifiques à destination des populations les plus démunies. Un plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) doit être rédigé, afin de recenser et de mettre en cohérence les mesures mises en œuvre. Est créé dans chaque département un fonds de solidarité pour le logement (FSL), destiné à favoriser l'accès ou le maintien dans un logement, en accordant des aides financières et en finançant des mesures d'accompagnement social spécifique, lié au logement (ASELL). La notion de logement adapté fait également son apparition, en vue de répondre aux besoins spécifiques des personnes défavorisées.

³ Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, 5^{ème} rapport, mai 1999.

Cependant, les années récentes ont de nouveau été marquées par une progression des situations d'exclusion en matière de logement, en témoignent les chiffres énoncés plus haut. Une évaluation⁴ de la loi Besson a dès lors été faite en 1997, et a montré que, malgré les avancées réalisées en matière de droit au logement, une actualisation de ce texte était nécessaire.

Dans ce cadre, la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions se présente comme une réponse adaptée aux difficultés énoncées plus haut. C'est dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions contenues dans ce texte que s'inscrit la problématique du présent mémoire.

Ce texte contient un important volet consacré au logement social, lequel coexiste cependant avec d'autres thèmes d'intervention, ce qui, on le verra, représente une des originalités majeures de cette loi. Pour ce qui est du logement, cinq grands axes sont présentés par le Secrétariat d'Etat en charge de ce domaine, et les partenaires impliqués dans ce secteur devront adapter leurs actions en conséquence. Les axes sont ici exposés de façon schématique, et seront détaillés en fonction de leur pertinence par rapport à la problématique du département qui nous intéresse.

Un des axes de la loi comprend des mesures visant à renforcer le droit au logement. Cet aspect comprend :

- Une réactualisation de la loi Besson, notamment au sujet des plans départementaux.
- Un renforcement des FSL.
- Des mesures renforçant l'action des associations.
- Des mesures améliorant l'efficacité des aides au logement.

Des actions sont mises en œuvre en vue de prévenir les expulsions.

La lutte contre l'insalubrité et les conditions de vie précaires est engagée, à travers :

- Une lutte contre le saturnisme.
- Des actions pour prévenir les coupures d'eau, d'énergie et de téléphone.
- Des actions améliorant les conditions de vie et de statut dans certains types de logements.

Des dispositifs visant à améliorer l'offre de logements adaptés, tant sur le parc public que sur le parc privé, sont mis en œuvre à travers :

- La mobilisation du parc privé.
- La réquisition de logements.
- La réhabilitation de logements sociaux.

Enfin, une volonté de favoriser la mixité sociale est affichée, à travers :

⁴ « Promouvoir le droit au logement, contribution à l'évaluation de la loi du 31 mai 1990 », la Documentation française, 1998.

- Une réforme des attributions de logements HLM.
- Des mesures financières adaptées, portant notamment sur les plafonds de ressources.

Par conséquent, le dispositif « logement » de la loi du 29 juillet 1998 est présenté comme une réponse globale à l'ensemble des problématiques qui sont apparues dans ce champ d'action, en parallèle à la montée des phénomènes d'exclusion sociale.

Dans ce cadre, des moyens privilégiés d'intervention sont retenus, dans un but d'optimisation de la politique engagée depuis 1990.

- La transversalité des interventions est à privilégier, dans une logique de partenariat. Les différents acteurs impliqués dans les dispositifs doivent ainsi travailler dans le but de mettre en œuvre des actions communes. Le Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées est de la sorte le principal outil destiné à favoriser cette démarche, dans la mesure où il réunit et fédère l'ensemble des acteurs de cette politique.
- La réponse à de nouveaux besoins, insuffisamment pris en compte par les dispositifs précédents, sont mis en avant. La notion de personne cumulant les handicaps, financiers et sociaux, est prise en compte. Les personnes les plus en difficulté sont ainsi différenciées.
- L'adaptation de l'offre départementale de logements par rapport à la demande doit être constamment recherchée, en utilisant les dispositifs appropriés.
- La notion de prévention et d'actions en amont doit être privilégiée, dans le but d'éviter une dégradation des situations personnelles.

Cette globalisation présente un caractère fondamental pour ce texte, dans la mesure où les problématique liée au logement n'est qu'un des aspects abordés : la loi de lutte contre les exclusions se veut en effet une réponse transversale à l'ensemble des phénomènes de précarité. A ce titre, outre le logement, elle intervient notamment sur les champs suivants :

- Le dispositif RMI.
- Les problématiques de l'emploi, et de l'insertion professionnelle.
- Les activités d'insertion par l'économie.
- La santé, avec en particulier l'accès aux soins des plus démunis.
- La citoyenneté.
- Le surendettement.
- L'urgence sociale.

Par conséquent, c'est bien l'ensemble des partenaires agissant dans le domaine de l'action sociale qui sont concernés par l'application de ce texte. La lettre en date du 25 septembre 1998 adressée aux Préfets par la Ministre de l'Emploi et de la Solidarité et relative à la mise en œuvre de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions rappelle en effet la nécessité de « veiller au respect de la cohérence globale de la loi d'orientation », et « d'éviter en particulier une approche

punctuelle de chaque dispositif qui risquerait de perdre de vue la philosophie d'ensemble de la lutte contre l'exclusion ». En conséquence, il est rappelé la nécessité de « mobiliser les services de l'Etat, mais également les partenaires que constituent les collectivités locales et l'ensemble des autres intervenants concernés ».

Sur ce thème du logement des personnes défavorisées, qui rassemble comme on l'a vu de nombreux dispositifs, le possible rôle d'un service tel que la DDASS doit être de la sorte analysé dans la mesure où cette politique est à bien des égards au cœur des questions relatives à l'insertion sociale et à l'action sociale, questions vis-à-vis desquelles la DDASS joue a priori un rôle prépondérant. La circulaire du 27 janvier 1997 relative aux missions des services déconcentrés confiés aux DDASS une mission d'animation et de coordination des politiques de l'Etat en matière d'exclusion sociale. Ce texte rappelle en effet que « les moyens, les énergies, et les initiatives doivent être mieux fédérés autour de la DDASS, pivot de la mise en œuvre des politiques sociales dans le département ». La constitution de pôles sociaux fédérant les compétences dans ces directions participe de la réalisation de ces missions.

Ce rôle fédérateur de la DDASS est donc a priori susceptible de s'appliquer à la politique en faveur du logement des personnes défavorisées, dans la mesure où les actions menées sont susceptibles de s'inscrire dans la problématique globale de la lutte contre les exclusions, et que le logement est l'un des indicateurs d'une situation de précarité.

- Ainsi que le fait remarquer Mr Besson⁵, Secrétaire d'Etat au logement, « avoir un logement est nécessaire à tout un chacun pour asseoir son autonomie personnelle et familiale, pour s'intégrer dans la vie sociale et professionnelle ».
- De ce fait, la problématique liée au logement est bien souvent connexe à d'autres indicateurs révélant une situation de difficulté sociale. Ainsi, pour le département de l'Ariège, 709 foyers ont bénéficié d'une aide du Fonds de Solidarité pour le Logement : leurs revenus étaient composés du seul RMI pour 260 d'entre eux, de prestations versées par les ASSEDIC pour 123, et de revenus de transfert pour 117.

Le présent mémoire, s'intitulant : « L'action de la DDASS dans la politique en faveur du logement des personnes défavorisées : l'exemple de l'Ariège », a donc pour objectif de montrer dans quelle mesure ce service peut dans le cadre actuel, compte tenu de la situation locale (découlant de l'application des dispositifs existants, et dominée actuellement par la réécriture du PDALPD) et nationale (mise en place des dispositifs issus de la loi de lutte contre les exclusions), agir avec une plus grande efficacité dans le traitement des questions relatives au logement.

Cette réflexion doit par conséquent se nourrir d'interrogations concernant la situation actuelle, ce qui permettra de nourrir le problème posé :

⁵ « Du droit au logement à la lutte contre les exclusions », Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement, 1999.

- Quelles sont les possibilités actuelles d'action de la DDASS sur le champ qui nous intéresse ?
- Les nouveaux outils issus de la loi du 29 juillet 1998 lui permettent-ils d'infléchir sa politique ?
- L'action menée est elle pertinente, et dès lors sur quels axes de travail ce service doit-il dès lors mettre l'accent ? Il y a lieu ici de faire une distinction entre les aspects relatifs au rôle de la DDASS, qui découle des missions réglementaires qui ont pu être confiées à ce service, et ceux relatifs à son positionnement, ce dernier point se rattachant plus à sa capacité de mener avec pertinence ces mêmes missions, dans le cadre d'une politique d'action sociale par essence partenariale.

La problématique induite suppose de se baser sur certaines hypothèses de travail, à partir desquelles un diagnostic de la situation départementale actuelle pourra être effectué, en vue de formuler d'éventuelles propositions d'amélioration :

- Au plan national, les dispositifs issus de la loi du 29 juillet 1998 doivent a priori conforter la DDASS dans ses actions, dans la mesure où ce texte prend en compte les situations de précarité sous l'angle de leur caractère multiforme. La réécriture du PDALPD en Ariège peut dès lors s'inscrire dans cette logique.
- Au niveau local, la mise en œuvre du partenariat doit être particulièrement analysée, étant donné l'importance de ce facteur dans la bonne marche des dispositifs. De la sorte, d'éventuels dysfonctionnements des politiques pourraient être causés par une mauvaise synergie des acteurs.

Pour mener à bien cette réflexion, répondre au problème posé, et proposer des solutions adéquates, ce travail s'articulera selon trois axes.

Une première partie sera consacrée au cadre général de l'action de la DDASS dans le dispositif départemental du logement des personnes défavorisées. Elle aura pour but de présenter le contexte départemental, les actions mises en œuvre, le réseau partenarial départemental ainsi que la place qu'y prend actuellement la DDASS (partie I).

Puis, nous constaterons à travers la situation actuelle que le bilan de l'action de la DDASS dans cette politique apparaît contrasté (partie II)

Enfin, des propositions seront formulées en vue d'optimiser les interventions de ce service, en vue d'atteindre les objectifs fixés en matière de politique du logement (partie III).

METHODOLOGIE SUIVIE.

Le choix de ce sujet de mémoire a été effectué en relation avec le déroulement du stage d'exercice professionnel, à l'occasion duquel j'ai pu entre autres effectuer certains travaux en relation avec la réécriture du PDALPD. A cette occasion, une réflexion plus approfondie concernant la nature des interventions de la DDASS sur ce thème du logement des personnes défavorisées est apparue souhaitable, dans la mesure où la redéfinition de la politique départementale s'accompagne de la mise en place des nouvelles mesures issues de la loi du 29 juillet 1998. Ces deux aspects rendent en effet légitime une réflexion portant sur la place des partenaires, et plus largement sur les potentialités de chacun en vue d'appliquer une politique susceptible d'atteindre les objectifs fixés au niveau national et départemental.

Une méthodologie a été respectée lors de la réalisation de ce travail, afin d'atteindre les objectifs fixés au départ, et de surmonter les difficultés inhérentes à ce sujet, à savoir :

- La multiplicité des textes réglementaires concernant ce champ, ainsi que leur fréquente évolution actuelle dans le cadre de l'application de la loi du 29 juillet 1998.
- La confrontation des textes théoriques avec leur application effective dans le cadre d'une politique départementale.
- Le repérage du rôle et du positionnement de multiples partenaires.
- La nécessité de respecter la problématique présentée au départ, centrée sur l'action de la DDASS, ce qui suppose d'éviter toute dérive vers un exposé général portant sur la politique départementale du logement.

Pour ce faire, un travail en amont a tout d'abord été effectué, portant sur la lecture et l'analyse des textes réglementaires, ainsi que d'ouvrages et d'articles présentant et commentant la politique mise en place au niveau national ainsi que ses effets sur le terrain. Cette approche théorique s'est poursuivie par la prise en compte des textes⁶ d'application de la loi de lutte contre les exclusions parus durant le déroulement du stage d'exercice professionnel.

Au niveau départemental, l'enquête s'est déroulée suivant plusieurs modalités, et ce de façon progressive dans un but d'approfondissement de l'analyse. Ont ainsi été effectués:

- Une lecture de documents généraux, principalement le PDALPD de la période 1996-1998, permettant de prendre connaissance des dispositifs locaux ainsi que de la place occupée par la DDASS en leur sein.
- Une lecture de bilans de dispositifs, de rapports d'activités de structures, ou à défaut la réalisation d'évaluations (par exemple pour le contingent préfectoral), dans le but de déterminer le bien fondé des options choisies, notamment en terme de positionnement du service.

⁶ Voir le détail de ces textes en annexe

- Des entretiens avec les partenaires impliqués dans ce champ d'action, à l'aide d'une grille d'entretien préalablement élaborée, et articulée avec la problématique du mémoire. Les thèmes suivants ont particulièrement été abordés: le rôle joué par l'organisme, sa place dans la politique départementale, le jugement porté sur cette même politique ainsi que sur les autres partenaires, le jugement porté sur les missions de la DDASS, sa place et son efficacité dans les actions conduites, ainsi que des propositions sur le rôle « idéal » que ce service devrait être en mesure de pouvoir jouer.

1 LE CADRE GENERAL DE L'ACTION DE LA DDASS DE L'ARIEGE AU SEIN DU DISPOSITIF DEPARTEMENTAL EN FAVEUR DU LOGEMENT DES PERSONNES DEFAVORISEES.

La DDASS de l'Ariège, lors la mise en oeuvre de son action concernant la politique du logement des personnes défavorisées, s'inscrit dans un environnement où de nombreux paramètres vont influencer sur son action ainsi que sur son positionnement. Ainsi, la présente partie décrit et explique ce cadre général.

Dans un premier temps, une présentation du département sera faite, axée sur un bilan général puis plus précisément sur le thème du logement: il apparaît que la situation départementale est le reflet de difficultés structurelles (I). Puis, il conviendra d'analyser le positionnement de la DDASS, qui la place au cœur du dispositif départemental en faveur du logement des personnes défavorisées (II). En conséquence, les actions menées par la DDASS, infléchies par la loi de lutte contre les exclusions, relèvent majoritairement du domaine de la maîtrise d'ouvrage au détriment de la gestion directe de dispositifs (III). Enfin, nous aborderons la question des partenaires impliqués dans cette politique, qui sont dès lors à la tête de la plupart des dispositifs techniques (IV).

1.1 LE PARC ARIÉGEAIS DE LOGEMENTS, ACTUELLEMENT INADAPTÉ, S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE DE DIFFICULTÉS STRUCTURELLES SUR LE PLAN SOCIO-ÉCONOMIQUE.

Pour mener à bien ses missions, la DDASS doit en effet constamment tenir compte de la situation spécifique du département, laquelle est actuellement handicapée par un certain nombre de facteurs. L'Ariège présente en effet des caractéristiques fortement individualisées qui la classent parmi les « petits départements », et une situation socio-économique délicate qui s'accompagne d'une précarisation de la population. Le parc départemental de logements s'inscrit donc dans ce cadre, et se révèle actuellement encore inadapté à la demande.

1.1.1 Un département de la zone pyrénéenne, fortement subdivisé, dont la situation géographique en périphérie s'accompagne d'une démographie peu dynamique.

L'Ariège⁷ est l'un des 8 départements composant la région Midi – Pyrénées, et se situe au Sud de l'agglomération toulousaine, grand pôle d'attractivité économique et démographique au niveau

⁷ Voir également la carte départementale en annexe.

de la région. Au Sud du département se situe la frontière avec l'Espagne ainsi qu'avec la Principauté d'Andorre : la situation géographique de l'Ariège est donc celle d'une périphérie au sein de l'espace français.

C'est l'un des départements français les moins peuplés, suite à un important exode rural, avec une population actuelle de 137 148 habitants⁸, ce qui dénote une stabilisation, compte tenu du chiffre de 136 455 habitants constaté en 1990⁹. La densité de population est par conséquent très faible par rapport au reste de l'espace français: 28 habitants au km², mais elle est stable depuis 30 ans environ. Seules 4 communes dépassent 5000 habitants, ce qui fait de l'Ariège l'un des départements les moins urbanisés¹⁰ : Pamiers, Foix, Saint-Girons, Lavelanet.

La population est également fortement vieillie : 30% des habitants ont plus de 60 ans. Le solde migratoire, légèrement positif, compense cette situation et parvient à stabiliser la population. Mais ce solde est largement dû à l'arrivée de retraités retournant au pays, ainsi que de personnes en situation de précarité, ce qui va influencer sur le bilan social du département, et la nature des politiques à mener.

Ces chiffres généraux masquent de fortes disparités infra départementales, quant aux zones de peuplement et à la spécificité des petites régions qui le composent. L'axe de la route nationale 20 (Toulouse – Andorre) est le plus dynamique et le plus peuplé du département dans sa partie Nord, avec notamment les deux principales agglomérations (Foix et Pamiers). Le Nord de l'Ariège, zone majoritairement de plaine, présente lui aussi un certain dynamisme au sein du département, en se tournant vers l'agglomération toulousaine. A l'opposé, la moitié Sud du département, zone exclusivement montagneuse, présente un fort dépeuplement ainsi qu'une activité centrée sur l'élevage et le tourisme, dans un contexte de déclin de la métallurgie. Le Couserans (Ouest de l'Ariège, autour de la ville de Saint-Girons) présente les mêmes caractéristiques, accompagnées d'un récent peuplement de « néos-ruraux » en situation précaire, et un maintien difficile d'industries liées au papier. Le Pays d'Olmes (Est de l'Ariège, autour de la ville de Lavelanet), centré sur l'industrie textile, subit quant à lui les effets des mutations industrielles.

1.1.2 La situation socio-économique témoigne d'une précarisation de la population.

Les indicateurs départementaux portant sur la production, les ressources des ménages, les salaires versés, sont parmi les plus bas de la région. Cela montre une situation socio-économique

⁸ Source : INSEE. Recensement de 1999.

⁹ Source : INSEE. Recensement de 1990.

précaire, et qui s'aggrave actuellement suite à l'arrivée de populations en difficulté sociale, issues majoritairement des grandes agglomérations.

De la sorte, les indicateurs de précarité¹¹ montrent une progression récente et une importance de ce phénomène par rapport aux moyennes nationales. Le taux de chômage, 12,2%, est conforme à la moyenne régionale. Environ 15 500 personnes, soit 11,4% de la population, vivaient en 1998 avec des revenus globaux considérés comme inférieurs au seuil de précarité (3734 F par mois et par unité de consommation). Ce chiffre est à comparer avec la moyenne régionale, qui n'est quant à elle que de 9,5%. Sous l'angle des droits sociaux, les principaux dispositifs liés au revenu (RMI, API, AAH, ASS et AI) font apparaître environ 16 000 personnes couvertes (allocataires, conjoints et enfants), soit environ 12% de la population, ce qui nous donne un volume de population comparable à celui constaté par rapport aux revenus financiers. Le RMI fait particulièrement apparaître cette précarisation¹², avec 4106 bénéficiaires recensés en décembre 1998. Leur augmentation (+ 5,28% en un an) est à peu près conforme à la moyenne nationale, mais l'augmentation de 1997 (+ 10,9%) plaçait le département au cinquième rang national. Dans le même ordre d'idées, l'aide sociale représente actuellement un tiers des dépenses du Conseil Général.

1.1.3 Le parc de logements sociaux laisse apparaître des carences.

La situation départementale en matière d'offre de logements disponible n'est pas actuellement de nature à faciliter l'accès au logement pour les personnes défavorisées¹³, car il est insuffisamment diversifié et souvent inadapté à la demande, tant pour le parc public que privé.

1.1.3.1 Un parc public restreint et mal adapté

Le parc HLM¹⁴ est actuellement composé d'environ 2800 logements, dont 2671 sont gérés par le principal bailleur social du département, l'OPAC de l'Ariège. Ce parc est réparti sur une quarantaine de communes, mais trois logements sur cinq sont situés sur les territoires des quatre communes principales.

Au total, le nombre de logements du parc public apparaît comme nettement insuffisant : les logements HLM représentent en Ariège moins de 5% des résidences principales, c'est-à-dire la moitié de la moyenne régionale (Midi-Pyrénées étant déjà une des régions les moins bien dotées au niveau du parc public) et seulement le tiers de la moyenne nationale. L'Ariège est donc un département où le taux d'habitants en parc HLM est l'un des plus faibles.

¹⁰ Au sens de l'INSEE qui définit comme « urbaine » une commune où au moins 3500 personnes ont leur résidence principale.

¹¹ Bilans CAF et MSA, 1998.

¹² Chiffres issus du Plan Départemental d'Insertion, 1999. Voir également en annexe les cartes portant sur la répartition des bénéficiaires.

¹³ Source : DDE 09. Voir également en annexe les cartes portant sur le parc de logements

De plus, la répartition de ce parc selon le type de construction montre la faiblesse des maisons individuelles, qui ne représentent que 8,6% de ce parc public. La situation régionale est totalement différente pour ce qui est des départements ruraux, avec par exemple un taux de 23,8% dans le Lot ou encore 33,9% dans le Gers.

Ces différents facteurs aboutissent à une mauvaise adaptation du parc à la demande, ce que confirme le taux de rotation à l'intérieur du parc public, qui se situe autour de 20%. Cela signifie que les occupants d'un logement HLM y demeurent en moyenne cinq ans seulement, ce qui dénote un malaise certain quant à l'adaptation du parc. Ce dernier facteur, ajouté à la faiblesse de l'offre existante, fait que le parc public cumule un taux de vacance non négligeable avec un taux d'attente important pour obtenir un logement, ce qui pourrait paraître à première vue paradoxal. En effet, le taux de vacance national au sein des offices HLM pour l'année 1998 est de 3,2% dont 2,1% de plus de trois mois, alors qu'il est de 4% en Ariège (109 logements fin 98) dont 2,7% de plus de trois mois. La vacance se situe principalement sur le pays d'Olmes, où l'offre est mal adaptée (les loyers demandés sont élevés et cette région est en perte de vitesse économique), alors que l'essentiel de la demande se concentre sur l'axe du Val d'Ariège et ne peut être résorbée par l'offre existante, l'office n'ayant pas réalisé de programmes de construction en 1997 et 98. Cela explique que 528 demandes de logement¹⁵ soient insatisfaites fin 1998 (contre 416 fin 1997, soit une augmentation de 26% en un an).

1.1.3.2 Un parc privé qui ne peut absorber dans l'état actuel toute la demande.

Avec plus de 88 000 logements, le parc privé représente la majeure partie de l'offre. Le pourcentage de logements non conventionnés APL montre l'importance du recours à ce type de parc pour les personnes défavorisées¹⁶. Il faut malgré tout prendre en compte la part très importante que représentent les résidences secondaires : 23 641 logements en 1999. Le parc restant se compose de 58 200 résidences principales dont 14 150 sont occupées en vertu d'un bail de location, et 6577 logements vacants dont environ le tiers sur les quatre principales communes.

Cependant, son occupation par des personnes défavorisées se heurte à certains obstacles :

- On observe fréquemment des réticences des bailleurs privés à louer leurs logements à ce genre de public, par crainte d'impayés de loyer et de dégradations. Ce phénomène se retrouve au niveau national .
- Parallèlement, comme on l'a vu, de nombreux logements de ce parc sont actuellement vacants, et pour nombre d'entre eux laissés à l'état d'abandon, tant dans les centres-villes anciens que dans les bourgs des petites communes. Ce phénomène tend à réduire encore davantage l'offre disponible.
- Le fort taux de vétusté du parc rend nombre de logements inaptes à la location. Ainsi, 26% du parc total, soit plus de 21 000 logements, ne dispose pas de sanitaires convenables et/ou de chauffage adapté aux locaux, si l'on se réfère aux normes de la fiche technique annexée à la circulaire du 27

¹⁴ Voir en annexe la carte de répartition du parc HLM.

¹⁵ Voir en annexe la carte de répartition de ces demandes.

¹⁶ Voir en annexe les cartes de répartition des bénéficiaires de l'APL et de l'ALS.

août 1971 destinée à l'appréciation de l'insalubrité des immeubles, actuellement utilisée par le service Santé Environnement de la DDASS, ainsi qu'à l'article L 26 du Code de la Santé Publique qui définit l'insalubrité en tant que constitutive d'un « danger pour la santé des occupants ou des voisins » et auquel se réfère le règlement départemental d'hygiène.

- La faiblesse de l'offre départementale fait que le niveau des loyers des logements du parc privé en bon état rend problématique leur occupation durable par des personnes défavorisées au sens de la loi Besson, en témoigne la situation en matière d'expulsions locatives, où environ 80% des dossiers traités en 1998 relèvent du parc privé.

1.2 DANS CE CADRE, LE POSITIONNEMENT DE LA DDASS PLACE CE SERVICE AU CŒUR DU DISPOSITIF DÉPARTEMENTAL EN FAVEUR DU LOGEMENT DES PERSONNES DÉFAVORISÉES.

La DDASS de l'Ariège a les moyens de se positionner en position privilégiée, pour le compte de l'Etat, lors de la mise en œuvre de la politique en faveur du logement des personnes défavorisées. Ce service est en effet placé à la tête d'un Pôle Insertion Etat, qu'il convient tout d'abord de présenter. Cette organisation a des conséquences sur le positionnement et les missions de la DDASS, ce service disposant dès lors d'outils destinés à optimiser la mise en œuvre des politiques.

1.2.1 Le Pôle Insertion Etat confère à la DDASS un rôle central en matière d'action sociale.

1.2.1.1 définition du pôle.

Au moyen d'une lettre de mission en date du 22 mars 1996, le Préfet de l'Ariège a confié à la DDASS la responsabilité d'un pôle de compétences dénommé « Pôle Insertion Etat ». De ce fait, la DDASS représente l'Etat dans l'ensemble des instances partenariales intervenant dans le champ d'action préalablement défini. Cette position est le reflet de sa situation au carrefour des problématiques liées à l'exclusion sociale.

Ce pôle, l'un des trois premiers de ce genre en France (avec le Gard et l'Oise), a été créé en application du décret n° 92-604 du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration. L'article 13 de ce texte stipule en effet que « les services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat ainsi que, le cas échéant, des organismes assurant une mission de service public, peuvent constituer un pôle de compétences pour l'exercice d'actions communes selon les modalités qu'ils déterminent conjointement. Lorsque tous les services concernés sont des services de l'Etat et relèvent du même échelon territorial, le Préfet désigne le responsable du pôle de compétence et fixe les modalités d'organisation et de fonctionnement de celui-ci ».

1.2.1.2 Les missions conférées à ce pôle.

Dans cette optique, le Pôle Insertion Etat institué en Ariège a été créé afin de fédérer, sous le pilotage de la DDASS, les acteurs publics départementaux impliqués dans les politiques d'insertion sociale. La mission qui lui a été attribuée est en effet de « définir une politique d'insertion de l'Etat adaptée aux enjeux du département et évolutions de la population », et de « créer une dynamique durable et une stratégie collective des services de l'Etat autour des politiques d'insertion ». Il coordonne les dossiers et propose des solutions appropriées.

La méthodologie qui a été adoptée doit donc respecter les missions attribuées à ce pôle. Cela passe par :

- Une amélioration de la connaissance des besoins de la population.
- Une meilleure conduite des politiques publiques visant à l'insertion sociale, le travail autour d'objectifs et d'outils communs devant faciliter cet aspect.
- Une réflexion portant sur les dynamiques d'insertion, assortie de propositions allant dans ce sens.
- Une évaluation des politiques publiques a posteriori, dans le but de vérifier la pertinence et l'efficacité des actions menées.

Intervenant parmi les acteurs de l'action sociale en Ariège, le Pôle Insertion Etat n'a donc pour but que de mettre en cohérence l'action des services déconcentrés, sans vouloir concurrencer les principaux partenaires sur leurs champs de compétences respectifs, qu'il s'agisse de la CAF ou des services sociaux du Conseil Général.

Au niveau des politiques à mener, les missions confiées au pôle recourent trois domaines privilégiés d'intervention : l'insertion professionnelle des personnes défavorisées, l'accès aux soins, et le droit au logement. Sur ce dernier thème, il est bien précisé, en vertu des préoccupations ainsi que des textes nationaux, que l'insertion sociale est par essence globale, et par conséquent que l'accès durable à un logement décent participe de façon essentielle à ce processus. L'objectif affiché est donc de parvenir à cet accès au logement ainsi qu'au maintien de la personne.

1.2.1.3 Les publics visés par l'action du pôle.

Bien que le mot « insertion » soit une des composantes de sa dénomination, le pôle Etat n'a pas vocation à prendre en compte les seuls bénéficiaires du RMI, ce qui le cantonnerait à être une instance de pilotage du Plan Départemental d'Insertion. La lettre de mission du Préfet insiste particulièrement sur la nécessité de prendre en compte la totalité des publics jugés « prioritaires » dans le cadre de l'action de l'Etat.

Les publics « spécifiques » pourront ainsi faire l'objet d'actions transversales. Sont particulièrement concernés par cet aspect des publics tels que les familles monoparentales, les jeunes, les personnes en situation d'errance, les chômeurs de longue durée...

Dans cette optique, pour ce qui concerne le domaine du logement, les personnes définies comme « prioritaires » par la loi Besson rentrent tout naturellement dans le cadre de l'action de ce pôle, d'autant plus que le PDALPD de l'Ariège est de nature à affiner cette classification, en l'adaptant à la réalité départementale.

1.2.1.4 Le fonctionnement du pôle.

Afin d'atteindre les objectifs fixés, le responsable du pôle doit organiser la mise en réseau des partenaires concernés au niveau de l'Etat. Sont ici concernés outre la DDASS: la Préfecture, les deux Sous-Préfectures (Pamiers et Saint-Girons), l'Agence Nationale Pour l'Emploi, la Direction Départementale de l'Equipement, la Délégation Départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle, la Direction départementale de la Jeunesse et des Sports.

En vue de centraliser le travail effectué, ce chef de pôle est tenu d'informer mensuellement le Préfet de l'avancement des réflexions menées ainsi que des politiques mises en œuvre. Chaque année, il doit également lui présenter un programme d'emploi des crédits gérés par le pôle. Enfin, au terme de chaque exercice, un rapport d'activité concernant le pôle doit lui être présenté, en l'intégrant dans le rapport annuel des services de l'Etat.

Le pôle s'organise en commissions spécialisées selon le type de mission à mener et les partenaires aptes à favoriser la réalisation des objectifs fixés. En outre, le Préfet peut désigner des chefs de projet pour les opérations spécifiques, l'article 12 du décret du 1^{er} juillet 1992 lui offrant cette possibilité « lorsque plusieurs services de l'Etat relevant du même échelon territorial concourent à la mise en œuvre d'une même politique ».

Au niveau de la politique du logement, la DDASS et la DDE sont ainsi concernées par cette transversalité des compétences. Des outils de travail adaptés ont dès lors été mis en place.

1.2.2 La DDASS dispose dès lors d'une position privilégiée au sein des outils partenariaux mis en place pour le pilotage de la politique sociale du logement.

1.2.2.1 Le pôle insertion logement permet d'articuler le travail de la DDASS avec celui des autres services de l'Etat...

Au niveau de la politique du logement, les services déconcentrés de l'Etat sont représentés par deux directions : la DDASS et la DDE. Leurs missions dans ce domaine sont sensiblement

différentes¹⁷, la DDASS agissant principalement en vertu de ses missions visant à favoriser l'insertion ainsi que la cohésion sociale, et la DDE devant surtout quant à elle tout mettre en œuvre afin de développer l'offre de logements à l'aide des outils financiers dont elle dispose. Au sein du Pôle Insertion Etat, ces deux partenaires doivent dès lors coordonner leurs interventions : c'est ce qui se fait au niveau de l'instance dénommée « pôle insertion logement ». Les réunions régulières qui sont effectuées, et qui précèdent souvent celles de l'instance qui pilote le plan départemental, permettent d'examiner en commun les dossiers en cours ainsi que les derniers textes réglementaires publiés, afin d'arrêter une position commune de l'Etat, et de coordonner les interventions dans ce domaine. La DDASS peut alors pleinement faire valoir sa compétence en matière d'action sociale, par la prise en compte des politiques spécifiques qu'elle mène, qu'il s'agisse par exemple du dispositif RMI ou encore d'intervention sur des populations ciblées. Les dispositifs liés à l'insertion par le logement peuvent de ce fait être optimisés par cette plus value en matière d'action sociale qu'apporte cette position prépondérante de la DDASS.

1.2.2.2 ... ce qui rend possible son rôle central sein du comité de pilotage du PDALPD.

Le PDALPD, institué par la loi du 31 mai 1990, est la pierre angulaire de la politique départementale en matière de politique sociale du logement, dans la mesure où il recense les besoins, expose les mesures nécessaires à mettre en œuvre en vue d'atteindre les objectifs fixés, et précise le rôle de chaque partenaire au sein des dispositifs mis en place. La loi de lutte contre les exclusions réaffirme son rôle, et le décret n° 99-897 du 22 octobre 1999 relatif au plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées et au fonds de solidarité pour le logement renforce même son rôle, tout en réaffirmant la primauté conjointe du Préfet et du Président du Conseil Général quant à l'élaboration du plan ainsi qu'à la conduite des politiques à mener.

En Ariège, le dernier PDALPD, signé pour la période 1996-1998, instaure plusieurs commissions responsables de son suivi. Dans les faits, le réel pilotage de ce plan est réalisé par le comité restreint de pilotage, également dénommé « comité tripartite ». Composé de représentants de l'Etat (dans les faits la DDASS et la DDE), du Conseil Général et de la CAF, il comprend ainsi les deux principaux signataires du plan, garants de son élaboration et de son exécution, ainsi que le principal organisme prestataire. En conséquence, c'est au sein de ce comité que s'effectue la régulation des dispositifs ainsi que l'exécution du plan : ces missions sont entérinées par l'article 6 du dernier plan départemental. Au sein du comité restreint, le rôle de la DDASS est par conséquent central, du fait de cette position de chef de Pôle Insertion Etat : son représentant (généralement la directrice, en tant que chef de pôle, assistée des cadres en charge du ou des dossiers traités) anime la réunion, et fait valoir la position de l'Etat dans le processus de régulation du plan. De ce fait, la DDASS peut utiliser ce comité en tant qu'outil central lui permettant de valoriser sa compétence en matière sociale qui la

¹⁷ Voir infra.

place au carrefour de nombreux dispositifs : les problèmes liés au logement seront de ce fait positionnés en tant que composante (certes essentielle) d'un processus d'insertion sociale globale, auquel chaque partenaire se doit de coopérer en vertu de ses compétences spécifiques. La mise en œuvre de la loi du 29 juillet 1998 représente ainsi potentiellement un atout majeur pour appliquer cette stratégie, dans la mesure où ce texte, qui comprend un important volet consacré au logement, vise à fédérer un maximum de partenaires en vue d'apporter une réponse globale à la question de l'exclusion sociale.

Ce positionnement, qui confère dès lors à la DDASS de l'Ariège un rôle qui s'apparente à celui d'un « chef d'orchestre » départemental en matière d'insertion par le logement, va inévitablement influencer sur la nature des actions menées sur le terrain.

1.3 EN VERTU DE CE POSITIONNEMENT, LES ACTIONS MENÉES PAR LA DDASS PRIVILÉGIENT LA MAÎTRISE D'OUVRAGE AU DÉTRIMENT DE LA GESTION DIRECTE DE DISPOSITIFS.

Si la DDASS influe davantage sur le secteur du logement par le biais d'actions de pilotage, elle conserve une place dans des dispositifs, et en gère même quelques uns directement. La loi du 29 juillet 1998 infléchit ces politiques à mener, en renforçant certains aspects, ou alors en les modifiant.

1.3.1 le pilotage de la politique départementale représente un axe majeur de l'action de la DDASS, et permet d'exploiter au mieux son positionnement.

1.3.1.1 Le PDALPD permet à la DDASS de « fixer le cap » de cette politique.

L'article 2 de la loi Besson, mis en application par le décret n° 90-794 du 7 septembre 1990 portant application, en ce qui concerne les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées, de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, a prévu l'obligation d'instaurer dans chaque département un PDALPD, en vue de fixer les mesures permettant à une population défavorisée d'accéder à un logement et/ou de s'y maintenir.

En Ariège, un premier plan a été signé le 30 mai 1991. Préparé conjointement par la Préfecture et le Conseil Général, il a pu associer dix-huit partenaires concernés au niveau départemental par cette problématique. Renouvelé pendant quatre ans, il a fait l'objet d'une évaluation globale effectuée par les soins du cabinet Augéa. Une synthèse de cette étude, décelant les qualités et les lacunes de ce plan, a été présentée en juillet 1995 au comité de pilotage, qui décida alors d'écrire un nouveau plan.

Le dernier PDALPD en date a donc été signé au mois d'avril 1996, en vue d'une application pour une période triennale (1996-1998). Rédigé en tant que document exposant la politique départementale en matière de logements des personnes défavorisées, il s'articule selon 6 grands axes de travail :

- Connaître les besoins des personnes défavorisées en matière de logements : il s'agit aussi bien d'un repérage immédiat que d'une connaissance à long terme de ces populations.
- Développer et suivre l'offre de logement pour les ménages défavorisés : les objectifs recherchés se placent ici sur le thème de la construction de logements, de leur modalités d'attribution, ainsi que du développement d'une offre adaptée à la situations des demandeurs.
- Renforcer le suivi social par des actions d'accompagnement dans la procédure de logement : pour ce faire, seront réalisées des actions d'aide à la recherche d'un logement, de préparation au logement, et enfin d'accompagnement social lié au logement à caractère individuel et collectif.
- Solvabiliser les ménages, avec ici principalement l'action du FSL, outil mis en place par le PDALPD.
- Prendre en compte les difficultés spécifiques du département : sont groupées ici l'ensemble des questions non traitées, tel le problème de l'insalubrité, ou encore l'accès des jeunes au logement.
- Améliorer la communication.

Ainsi, en traitant l'ensemble de la problématique de l'insertion par le logement, et en positionnant l'ensemble des partenaires concernés sur chacun des dispositifs mis en place, sous l'autorité conjointe du Président du Conseil Général et du Préfet, le PDALPD permet de cette façon à la DDASS de tenir un rôle de maître d'ouvrage pour le compte de l'Etat, ce rôle portant sur l'ensemble des dispositifs de la politique étudiée.

1.3.1.2 Parallèlement, le pilotage des dispositifs traitant de l'urgence sociale lui permet de lier les populations les plus défavorisées à cette question du logement.

L'article 33 de la loi du 29 juillet 1998 effectue une distinction au sein de la notion de personnes défavorisées instituée par la loi Besson. Sont ainsi désormais à distinguer les personnes dont les difficultés d'accès ou de maintien dans un logement provient de difficultés financières, et celles qui sont confrontées à un cumul de difficultés (de nature financières et sociales) : ces dernières sont placées dans la catégorie des « personnes prioritaires » visées par les plans départementaux.

Dans cette optique, la DDASS se révèle particulièrement apte à identifier ce genre de public, du fait de la diversité de ses missions en action sociale, ainsi que la prise en compte par ses services des situations d'urgence sociale, concernant des publics en grande difficulté, qui dans la quasi-totalité des cas un ensemble de handicaps sociaux, tels que le stipule la loi de lutte contre les exclusions. Il en va ainsi de la prise en charge des personnes sans-abri, se trouvant momentanément ou durablement sans solution en matière de logement. Pour les publics présentant les difficultés les plus

lourdes, la loi n° 94-624 du 21 juillet 1994 relative à l'habitat prévoit la réalisation dans chaque département d'un plan d'hébergement d'urgence des personnes sans abri. Le but est « d'offrir à ces personnes des locaux présentant des conditions d'hygiène ou de confort respectant la dignité humaine, avec la possibilité de les orienter vers une démarche d'insertion¹⁸ ». Pour le département de l'Ariège, c'est la DDASS qui coordonne ce dispositif, et qui veille à l'articulation des lieux d'accueil, ainsi qu'à leur adéquation avec les besoins locaux. L'objectif fixé pour ces structures, hormis l'accueil de première urgence et la réponse à des besoins immédiats pour les publics visés, est de « faciliter l'accès à un processus de réinsertion¹⁹ ». L'accès au logement a évidemment sa place dans cette démarche, en tant que composante essentielle du processus d'insertion.

Sur une problématique voisine, celle des CHRS, davantage ciblée sur l'insertion et accompagnée d'un projet formalisé pour la personne, la DDASS est également susceptible de piloter une démarche d'insertion par le logement. Elle est tout d'abord chargée d'élaborer un schéma départemental. Sur ce point, le schéma actuel, en date de 1997, sera prochainement remplacé par un schéma de deuxième génération. La DDASS est également amenée à décider de l'admission et du maintien des résidents, en vertu d'une délégation du Préfet. D'autre part, la DDASS contrôle également ces établissements par le moyen de leur tarification, les CHRS relevant de la loi n° 75-535 du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales. Ainsi, en vertu de leur mission de réinsertion sociale, les CHRS sont de ce fait une des principales portes d'entrée pour les personnes en grande difficulté : l'article 157 de la loi du 29 juillet 1998 précise en effet leur définition, en tant qu'institutions accueillant « les personnes et les familles qui connaissent de graves difficultés, notamment économiques, familiales, de logement, de santé ou d'insertion, en vue de les aider à accéder ou à recouvrer leur autonomie personnelle et sociale ». Le traitement de la problématique liée au logement est là encore présenté en tant que composante d'une insertion sociale globale. L'action de la DDASS sur le problème du logement au niveau des CHRS relève donc encore du domaine de la maîtrise d'ouvrage par le moyen du schéma qui représente une sorte de cahier des charges pour les structures, dans le but d'atteindre les objectifs d'insertion sociale fixés par les textes²⁰. Dans cette optique, le schéma départemental élaboré en mai 1997 pour le département de l'Ariège fixe des objectifs à atteindre dans le cadre du PDALPD sur cette question des populations les plus en difficulté: la prise en compte du problème de l'accès au logement des jeunes, et la nécessité de favoriser une meilleure transition du logement d'urgence vers le logement définitif.

La situation départementale en matière d'urgence sociale est de nature à clarifier le cadre d'intervention de la DDASS en la matière, dans la mesure où il n'existe actuellement qu'un seul CHRS en Ariège, géré par l'association « Hérisson-Bellor ». D'une capacité de 44 places, ce CHRS est présent sur deux communes du Nord du département, Pamiers et Mazères. L'association a également en charge depuis 1997 la coordination départementale des lieux d'accueil d'urgence (se trouvant à

¹⁸ « Politique sociale liée au logement ». DDASS, CAF et Conseil Général de l'Ariège, 1997.

¹⁹ « Dispositif d'accueil et d'hébergement d'urgence 1998-1999 », DDASS de l'Ariège.

²⁰ Notamment les lois du 30 juillet 1975 et du 29 juillet 1998.

Foix, Pamiers, Saint-Girons, Mazères, Saverdun, Lavelanet, Tarascon sur Ariège, Le Mas d'Azil) ainsi que la gestion du n° d'appel d'urgence « 115 ».

1.3.2 La DDASS conserve la gestion directe de certains dispositifs, ce qui lui conserve un rôle de mise en œuvre sur le terrain d'actions liées au logement.

Le rôle majeur joué par la DDASS en tant que maître d'ouvrage peut parfois laisser la place à celui de maître d'œuvre dans le cadre de certains dispositifs. Dans la majorité des cas, il s'agit de conduire des actions déléguées dans le cadre de la mise en œuvre du Pôle Insertion Etat, ou alors liées à d'autres missions de la DDASS.

1.3.2.1 Au niveau de l'offre, la gestion du contingent préfectoral permet à la DDASS d'offrir des solutions de relogement.

Le dispositif de réservation préfectorale de logements sociaux, également dénommé « contingent préfectoral », est un outil dont dispose l'Etat en vue de la mise en œuvre du droit au logement. Le Préfet dispose d'un droit de réservation de logements sociaux en vue de leur attribution à des personnes défavorisées et des fonctionnaires. Ce nombre ne doit pas dépasser 30% du parc social, avec 25% pour les personnes défavorisées et 5% pour les fonctionnaires. Prévu par le Code de la Construction et de l'Habitation²¹, il est la contrepartie des aides octroyées par l'Etat aux bailleurs sociaux en vue de la construction ou de la réhabilitation de logements.

Les objectifs recherchés, précisés par la circulaire du 30 décembre 1992 relative à la politique d'attribution des logements HLM, positionnent ce dispositif comme étant le dernier recours pour l'accès au logement social pour les personnes qui n'ont pu y accéder par les circuits classiques, ou bien qui présentent un besoin urgent de relogement suite à une rupture par exemple professionnelle ou familiale.

La démarche à suivre consiste en une contractualisation entre le Préfet et les bailleurs sociaux, en vue de déterminer les modalités d'application du contingent dans chaque département, dans le respect des textes nationaux. Le CCH rappelle que le Préfet contrôle la procédure, et que des attributions d'office peuvent être prononcées en cas de non respect des objectifs fixés. La circulaire du 30 décembre 1992 précise quant à elle que le choix est donné à chaque Préfet quant au mode de gestion des logements réservés.

A ce titre, un protocole d'accord relatif à la gestion du contingent réservataire a été signé le 9 juin 1994 entre le Préfet de l'Ariège et le Président de l'OPDHLM 09. Il prévoit le maximum de réservations possible (30%), en vue de leur attribution à des personnes prioritaires au sens des

²¹ CCH, article L 441-1 et 2.

objectifs fixés par la loi du 31 mai 1990. Dans le cadre de la mise en place du Pôle insertion Etat, la gestion de ce contingent a été déléguée à la DDASS par le moyen d'une lettre de mission du Préfet, et ce à compter de novembre 1996. Dans les faits, l'OPAC de l'Ariège transmet à la DDASS les avis de vacance de logements réservés, et les travailleurs sociaux font de même pour ce qui est des demandes de relogement. La DDASS confronte les deux fichiers, et soumet des propositions à la commission mensuelle d'attribution de l'office.

1.3.2.2 L'action contre l'insalubrité se relie aux missions de santé publique ainsi qu'au droit à l'habitat nouvellement affiché.

L'insalubrité du bâti est l'un des problèmes à surmonter dans le cadre des actions menées par un PDALPD, dans la mesure où le manque de ressources généralement constaté chez les publics prioritaires conduit souvent ces derniers à occuper des logements de moins bonne qualité au sein du parc départemental. Ce problème est particulièrement aigu en Ariège, où environ 25% du parc privé présente des signes de non-conformité vis à vis des textes réglementaires²².

Dans ce cadre, la détection de l'insalubrité de l'habitat est l'une des missions de la DDASS, en articulation avec les communes, dans la mesure où ce service est le garant de la santé publique dans les départements : la complémentarité des missions sanitaires et sociales s'illustre ainsi par ce type de compétences réglementaires. L'article L 26 du Code de la Santé Publique définit l'état d'insalubrité « lorsqu'un immeuble (...) constitue soit par lui même ou soit par les conditions dans lesquelles il est occupé, un danger pour la santé des occupants ou des voisins ». Dans le cas d'un tel soupçon concernant un logement ou un immeuble, le Préfet, saisi par un rapport de la DDASS, lance une procédure pouvant aboutir à une déclaration d'insalubrité au titre du Code de la Santé Publique. Dans les faits, le service Santé Environnement de la DDASS joue un rôle central, le technicien se rendant sur les lieux afin d'établir un rapport motivé concernant l'Etat du logement.

Ce type d'actions est susceptible de se développer, dans la mesure où la loi du 29 juillet 1998 fixe comme nouvel objectif la conquête d'un «droit à l'habitat», qui s'ajoute à celle du droit au logement entamée depuis la mise en œuvre de la loi Besson. L'Etat vise ainsi à garantir pour chaque habitant un confort minimal dans son logement, ce qui entraîne parmi les mesures annoncées un renforcement de la lutte contre l'insalubrité. A ce titre, l'article 123 de cette loi prévoit des mesures de prévention (avec un état des risques) et d'action (au moyen d'une obligation de réaliser des travaux) contre le saturnisme, dans la mesure où les risques liés à l'exposition au plomb n'étaient pas pris en compte dans les textes actuels.

²² Notamment les articles L 26 et L 43 du Code de la Santé publique.

A l'avenir, ces préoccupations pourront se matérialiser de manière encore plus coercitive, dans la mesure où une future loi²³ pourrait permettre de suspendre légalement le paiement d'un loyer si le logement en question a fait l'objet d'une déclaration d'insalubrité.

1.3.2.3 La gestion de fonds d'impayés participe également de ce droit.

Sur ce même thème de la garantie d'un confort minimal, la DDASS de l'Ariège est en charge de la gestion de fonds d'impayés, lesquels sont renforcés par la loi de lutte contre les exclusions. Ces dispositifs, ayant pour but d'assurer des conditions de vie décentes à des familles dont la situation financière ne leur permet plus de régler les factures correspondantes.

Le fonds d'impayés d'énergie est historiquement le premier de ces dispositifs. Mis en place par la loi n° 92-722 du 29 juillet 1992 portant adaptation de la loi n° 88-1088 du 1^{er} décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion et relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle, et renforcé par la signature en 1996 d'une charte «solidarité énergie» entre le Ministère du Logement et EDF, il a pour but d'accorder des secours en vue de régler les factures impayées. En Ariège, la DDASS instruit chaque dossier, au vu d'une enquête sociale obligatoirement effectuée. La commission qui statue sur les dossiers se réunit deux fois par mois : elle est composée des financeurs du FIE (Etat par l'intermédiaire de la DDASS, Conseil Général, CAF, EDF, Secours Catholique). Les fonds sont versés par la CAF directement au distributeur.

La loi de lutte contre les exclusions renforce cette démarche à travers son article 136, qui officialise les dispositifs existants, et institue un dispositif national destiné à «préserver l'accès à une d'eau, d'énergie et de services téléphoniques», basé sur une convention nationale entre l'Etat et les distributeurs, articulé par les fonds locaux. Dans ce cadre, le décret n° 99-162 du 8 mars 1999 relatif au service universel des télécommunications rend obligatoire la création d'un «fonds téléphone» dont le fonctionnement doit être articulé avec les commissions déjà existantes. En Ariège, la DDASS a dès lors pris en charge l'instauration de ce fonds, qui sera géré par le secrétariat du FIE.

1.3.2.4 la gestion du volet social des procédures d'expulsion se réfère à la place de l'Etat en tant que garant du droit au logement.

L'Etat intervient dans la procédure d'expulsion locative, le plus souvent suite à des impayés de loyer, dans le cadre des attributions de chaque service : les services préfectoraux sont chargés de veiller au bon déroulement de la procédure dans le cadre de l'application des décisions prises par l'autorité judiciaire, dans le respect du droit de chacun à occuper un logement qui est rappelons-le un objectif à valeur constitutionnelle²⁴. Le Préfet doit veiller à trouver une solution de relogement pour les personnes en situation d'expulsion, tout en veillant au respect de l'expulsion effective de la personne

²³ Le dépôt d'un projet de loi visant parmi d'autres mesures à mettre en œuvre ce dispositif a été annoncé le 7 décembre 1999 par Mr Besson, Secrétaire d'Etat au logement, devant le 53^{ème} congrès de la FNAIM (fédération nationale des agents immobiliers).

avec en cas de besoin le recours à la force publique, si une décision de justice a été prononcée dans ce sens.

En Ariège, à l'occasion de la mise en place du Pôle Insertion Etat, le Préfet a confié à la DDASS au moyen d'une lettre de mission en date du 15 juillet 1997 le soin de mener la procédure de relogement des personnes en voie d'expulsion, à partir de la réception du commandement de quitter les lieux délivré par un huissier. Les services préfectoraux ont quant à eux conservé le soin d'accorder ou non le concours de la force publique en vertu de leur pouvoir de police.

La loi de lutte contre les exclusions renforce là encore le rôle de la DDASS, en développant un programme de mesures visant à renforcer la prévention des expulsions : le but est de limiter aux seuls locataires de mauvaise foi la procédure d'expulsion effective. L'article 114 de la loi, précisé par la circulaire du 9 février 1999 relative à la prévention des expulsions des expulsions locatives pour impayés, impose une transmission au Préfet (en l'occurrence à la DDASS pour les dossiers ariégeois) non plus seulement du commandement de quitter les lieux, mais aussi de l'assignation devant le tribunal. A partir de l'assignation court un délai de deux mois avant l'audience, au cours duquel le rôle de la DDASS est « central²⁵ » : tout doit être mis en œuvre, notamment une enquête sociale, afin de fournir au juge des informations sur la personne qui lui permettront de mettre en place une solution amiable pour les personnes de bonne foi. Pour renforcer ces objectifs, l'article 121 de la loi oblige les partenaires concernés par cette procédure d'élaborer une charte départementale de prévention des expulsions au plus tard deux ans à compter de la promulgation de la loi, c'est-à-dire en juillet 2000.

En définitive, malgré leur importance souvent fondamentale, les dispositifs techniques liés au logement gérés en Ariège par la DDASS ne représentent qu'une faible part des actions menées sur ce champ au niveau départemental: l'action partenariale est sur ce point décisive.

1.4 A CONTRARIO, LES PARTENAIRES DE LA DDASS ASSURENT RÉGLEMENTAIREMENT LA MAJEURE PARTIE DE LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES.

Les acteurs chargés d'appliquer en Ariège la politique en faveur du logement des personnes défavorisées vont s'articuler autour de deux logiques complémentaires : le développement de l'offre, et la prise en charge des personnes. Ces institutions vont dès lors devoir s'articuler avec la DDASS en vue de favoriser la complémentarité des actions à mener.

²⁴ Voir en introduction page 1.

²⁵ Discours de Mr Besson devant les préfets, le 26 mars 1999.

1.4.1 Le développement de l'offre de logements est placé sous la responsabilité technique des partenaires concernés.

1.4.1.1 La DDE est chargée d'un rôle incitatif en la matière.

La Direction Départementale de l'Équipement est l'autre représentant de l'État au sein du comité de pilotage du PDALPD de l'Ariège, tout en n'étant pas en position de piloter le dispositif départemental. Service de droit commun en matière de politique du logement au vu des missions de son ministère de tutelle, auquel est rattaché le Secrétariat d'État au Logement, la DDE de l'Ariège ne cède le pas à la DDASS dans ce domaine que pour la politique en faveur du logement des personnes défavorisées, suite à la mise en place du Pôle Insertion État. Le Service Urbanisme et Habitat est chargé de ce secteur du logement au sein de la DDE. Dans le cadre de ses attributions, la DDE assure l'organisation du Conseil Départemental de l'Habitat, instance présidée par le Préfet, qui rassemble les partenaires concernés par la politique départementale du logement et se prononce chaque année sur le bilan des actions entreprises ainsi que sur les grandes orientations envisagées.

Articulant ses missions avec celles de la DDASS, son action est centrée sur les politiques visant à accroître l'offre de logements dans le département: la DDE est ainsi susceptible d'apporter des réponses au niveau du développement de l'offre de logements à destination des publics prioritaires, ce qui est l'un des objectifs prioritaire du PDALPD d'Ariège, compte tenu de la faiblesse de l'offre existante.

La DDE est ainsi amenée à allouer les aides à la pierre octroyées par l'État en vue de favoriser la construction ou la réhabilitation de logements sociaux, du type des prêts locatifs aidés issus de la réforme des aides au logement datant de 1977. Pour les publics prioritaires, des solutions adaptées en matière d'aides à la pierre sont prévues par les textes, tel le PLAI²⁶. Au niveau du parc privé, la DDE maîtrise l'allocation des aides de l'ANAH²⁷, par exemple en vue de mettre sur le marché des logements PST²⁸, lesquels seront loués à des personnes prioritaires.

En ce qui concerne ces aspects techniques, il convient de noter que le décret n° 99-794 du 14 septembre 1999 met en place un nouvel outil de financement remplaçant le PLA ordinaire: le PLUS (Prêt Locatif à Usage Social), qui sera ouvert aux organismes HLM, et qui vise à atteindre les objectifs de mixité sociale affichés par la loi de lutte contre les exclusions, en permettant par exemple d'abaisser de 10% le montant des loyers par rapport à un PLA classique, ce qui permet une meilleure

²⁶ Le PLAI intégration est destinés aux ménages cumulant les difficultés économiques et sociales. L'offre doit consister en un logement pérenne adapté aux besoins, avec un accompagnement social si nécessaire.

²⁷ Établissement public administratif créé en 1971, l'ANAH dispose de délégations départementales intégrées aux DDE.

²⁸ Le PST, procédure contractuelle entre l'ANAH, l'État, une collectivité locale ou/et une association : il permet d'obtenir des aides à la réhabilitation en vertu du respect d'un cahier des charges dans le cadre de leur location à des personnes défavorisées.

prise en charge par les aides au logements. Le PLAI subsiste pour les personnes les plus défavorisées.

Mis à part son rôle en matière de construction, la DDE assure en Ariège le secrétariat de la SDAPL (section départementale des aides publiques au logement). Cette commission, prévue par le CCH²⁹, où siège la DDASS du fait de son rôle dans les procédures d'expulsion, traite des impayés de loyer des personnes bénéficiant de l'APL, en décidant du maintien ou non de l'allocation.

1.4.1.2 Un acteur quasi unique au niveau des bailleurs sociaux: l'OPAC de l'Ariège.

L'accroissement de l'offre adaptée de logement, mis à part l'incitation de l'Etat en la matière, passe au niveau du parc public par l'action des bailleurs sociaux. En Ariège, un organisme, l'OPAC du département, qui se présente sous la forme juridique d'un établissement public à caractère industriel et commercial, se trouve quasiment en situation de monopole, puisqu'il gère actuellement 2671 logements sur les 2800 que compte le parc public départemental, avec en plus 345 logements foyers à destination de personnes âgées ou handicapées. Le Président du Conseil Général de l'Ariège est à la tête de cet office, qui est géré au quotidien par un directeur ainsi que 79 salariés. L'OPAC est la principale composante du GIE HLM Ariège, créé en 1991, et qui regroupe également une coopérative HLM dont l'activité est actuellement limitée, ainsi qu'une SA qui doit prochainement être dissoute.

Au niveau des autres bailleurs sociaux, seule la SA Audoise et Ariégeoise d'HLM, basée dans l'Aude, est présente dans le département, et ce de façon très modeste puisqu'elle dispose d'une cinquantaine de logements sur le secteur de Pamiers.

Les rapports partenariaux de l'OPAC avec la DDASS sont très récents, puisque son activité technique était jusque là régie par des textes juridiques du ministère du logement. La mise en œuvre de la loi Besson n'avait dans un premier temps pas permis à ces deux partenaires de se rapprocher dans le but de favoriser le droit au logement. Ce rapprochement s'est effectué à l'occasion de la mise en place du Pôle Insertion Etat, qui s'est accompagné du pilotage par la DDASS de la problématique relevant des locataires les plus défavorisés de l'office, ainsi que de la prise en charge de certains dispositifs où ces derniers sont concernés. De ce fait, les relations entre l'office et la DDASS passent principalement par le service de gestion locative, qui a en charge les rapports entre l'OPAC et ses locataires.

Au niveau du contingent préfectoral, dont les 798 logements actuels sont tous gérés par l'OPAC, c'est la DDASS qui formule les propositions mensuelles d'affectation à la commission d'attribution, laquelle reste souveraine dans ses décisions, dans la mesure où ses refus d'attribution soient

²⁹ CCH, article L 351-14.

exprimés de façon motivée. Deux personnes nommées par le Préfet sont membres de cette commission, et doivent particulièrement suivre les attributions dans le cadre du contingent.

L'OPAC est également concernée par les procédures d'expulsion, dans la mesure où ses locataires sont impliqués dans certaines d'entre elles. De ce fait, une commission ad hoc a été créée en 1997 à l'initiative de la DDASS et de l'office. Elle a pour but de traiter la situation d'impayés de loyer le plus en amont possible et de trouver ainsi des solutions pour chaque dossier. Elle se réunit environ toutes les 6 semaines, et comprend aussi en son sein les instances de solvabilisation des ménages ainsi que de suivi social. L'article 121 de la loi de lutte contre les exclusions, qui oblige chaque département de se doter d'une charte départementale de prévention des expulsions, place de ce fait l'office au rang de partenaire privilégié de la DDASS sur ce thème.

1.4.2 Les partenaires traitant de la prise en charge des personnes en difficulté vis à vis du logement agissent en complémentarité avec les missions de la DDASS.

La prise en charge en matière de logement des personnes défavorisées s'articule autour de deux grands axes : la solvabilisation au moyen d'aides financières, et l'accompagnement social (ASELL) : la DDASS n'est là encore guère impliquée directement dans les dispositifs, mis à part le FIE. Le travail partenarial est là encore la règle.

1.4.2.1 La solvabilisation des ménages.

Sur ce point, la CAF joue un rôle fondamental, en assurant la plupart de l'ingénierie financière en matière de logement : les prestations versées sont en effet nécessaires aux personnes concernées pour couvrir les besoins financiers liés à leur démarche d'insertion par le logement.

Elle verse d'une part les aides à la personne issues de la réforme de 1977, destinées à couvrir tout ou partie des dépenses liées au loyer : l'APL pour les logements conventionnés, l'AL et l'ALS pour les autres. Ces prestations sont versées sous conditions de ressources, et modulées selon la composition de la famille.

La loi Besson, dans son article 6, prévoit l'institution dans chaque département d'un fonds de solidarité pour le logement (FSL), destiné à accorder des aides aux personnes défavorisées sous forme de prêts ou de secours, dans le but de faciliter leur accès ou leur maintien dans le logement. Il peut également prescrire et financer des mesures d'accompagnement social lié au logement. La CAF assure le secrétariat et la gestion de ce fonds, créé en Ariège en 1991, en tant qu'outil obligatoire du PDALPD. Le financement prévoit une participation obligatoire et équivalente de l'Etat et du Conseil Général, assortie de financements complémentaires des partenaires concernés par le PDALPD.

La DDASS est présente de droit à la commission du FSL, en tant que représentant de l'Etat. La conseillère technique en travail social y est prioritairement présente, dans le cadre de ses prérogatives de suivi des dossiers individuels au sein du pôle social de la DDASS.

1.4.2.2 L'accompagnement social lié au logement dispose d'un outil original: le BIAL.

Les mesures d'ASELL permettent de réguler l'ensemble du dispositif, en optimisant l'utilisation des autres outils, à travers l'intervention de travailleurs sociaux en vue de suivre les personnes en difficulté vis à vis du logement. La loi Besson, dans son article 6, officialise d'ailleurs ces actions dans le cadre des prérogatives du FSL.

En Ariège, un outil original a vu le jour en 1990, dans le cadre du plan départemental d'insertion³⁰ : le Bureau d'Information et d'Accès au Logement. En 1991, il a été élargi à la totalité des personnes défavorisées en tant qu'outil du PDALPD destiné au suivi des personnes visées par la loi du 31 mai 1990. Financé en majorité par les trois partenaires du comité de pilotage du PDALPD³¹, et ce exclusivement sur des crédits affectés au FSL, cette structure est gérée et abritée par la CAF et représente une sorte de « vitrine » en matière d'action sociale aux yeux des dirigeants de cet organisme. Le BIAL a pour fonctions d'aider les personnes défavorisées à accéder au logement, et d'autre part d'effectuer un suivi social spécialisé. En 1997, suite à l'évaluation du PDALPD, le BIAL a vu ses missions recentrées vers davantage de suivi social, le comité tripartite souhaitant le voir consacrer deux tiers de son activité en vue de remplir cette mission. Actuellement, le BIAL emploie trois Conseillères en Economie Sociale et Familiale, chacune intervenant sur une partie du territoire départemental. Dans ce cadre, c'est par exemple le BIAL qui transmet à la DDASS la quasi totalité des demandes de relogement au titre du contingent préfectoral.

A côté du BIAL interviennent les services sociaux « classiques », dont le travail de prise en charge se veut par définition plus global : le logement ne constitue qu'une problématique parmi d'autres. L'apport de ces services est qu'ils sont susceptibles d'entrer en contact avec la majeure partie de la population en difficulté sociale, et qu'ils peuvent par conséquent repérer les personnes dont la situation exige une action spécifique liée au logement. Le principal service concerné est celui du Conseil Général, dénommé ADS dans ce département (Aide Départemental au Développement Social et à la Santé). En tant que service social de droit commun depuis la répartition des compétences issue de la décentralisation, l'ADS est en effet susceptible de connaître la majeure partie des personnes concernées par un problème relevant du logement, du fait des missions multiples assignées aux travailleurs sociaux dans le cadre de la polyvalence de secteur. Le service d'action sociale de la CAF, disposant également de centres locaux, peut également effectuer un tel repérage,

³⁰ Le PDI est une composante obligatoire du dispositif RMI, et est élaborée dans chaque département par l'Etat et le Conseil Général.

³¹ Le BIAL est également financé par la MSA, l'OPAC, la SA Audoise et Ariégeoise, et les principales communes du département. Son coût est d'environ 1 million de francs par an.

mais seulement pour ses allocataires, c'est à dire principalement les familles en tant que bénéficiaires de prestations légales.

2 LA SITUATION ACTUELLE EN MATIERE DE LOGEMENT DES PLUS DEMUNIS REVELE UN BILAN CONTRASTE DE L'ACTION DE LA DDASS.

Confrontées à la réalité du terrain et au travail en partenariat, les potentialités d'action de la DDASS de l'Ariège en matière de logement se heurtent à un certain nombre de dysfonctionnements. Ainsi, malgré des réussites au niveau des actions mises en œuvre, la situation départementale est actuellement synonyme de fonctionnement encore imparfait des dispositifs, ce qui aboutit même à une remise en cause du dispositif actuel de la part de certains partenaires.

En effet, si la DDASS s'est imposée en tant que pilote de cette politique au niveau de l'Etat (I), elle se heurte à une inadéquation du parc de logements (II) et à certaines carences du partenariat (III).

2.1 LA DDASS A SU IMPOSER SUR LE TERRAIN DÉPARTEMENTAL SA POSITION THÉORIQUE DE PILOTE DE CETTE POLITIQUE POUR LE COMPTE DE L'ETAT.

2.1.1 La mise en œuvre de la loi de lutte contre les exclusions lui permet de jouer un rôle moteur à l'occasion de la réécriture prochaine du PDALPD.

Les réunions du comité tripartite pilotant le PDALPD de l'Ariège sont l'occasion pour la DDASS depuis 1996, date de mise en œuvre du Pôle Insertion Etat, de se positionner en tant que pilote pour le compte de l'Etat de cette politique départementale en faveur du logement des personnes défavorisées, compétence qu'elle partage avec le Conseil Général, autre instance chargée réglementairement d'élaborer le plan départemental³². Cette compétence est exercée de façon effective, dans la mesure où chaque réunion du tripartite est présidée et animée par les représentants de la DDASS, qui a aussi la charge de rédiger le procès verbal actant les débats et les décisions prises.

La situation départementale donne actuellement à la DDASS l'occasion de réaffirmer ce rôle, dans la mesure où la réécriture d'un nouveau PDALPD qui entrera en application au cours de l'année 2000 a été lancée officiellement à l'occasion du comité tripartite du 13 octobre 1999. En effet, le dernier plan départemental n'avait été signé que pour la période allant de 1996 à 1998. A cette occasion, la DDASS a réparti le travail à fournir pour cette réécriture en fonction des 6 grands axes du plan précédent, en accord avec les principaux partenaires :

³² Le décret n° 99-897 du 22 octobre 1999 reprend cette disposition, issue de la loi Besson.

- Le premier axe « connaître les besoins des personnes défavorisées pour le logement » sera piloté par la DDE, avec également des données fournies par la DDASS (RMI, expulsions, insalubrité) et par la CAF (solvabilisation).
- Le second axe « développer et suivre l'offre de logements pour les ménages défavorisés » sera également placé sous l'autorité de la DDE en vertu des prérogatives de cette direction. Ce thème est placé au rang de principale priorité du plan.
- Le troisième axe « renforcer le suivi et l'accompagnement social » sera piloté par le Conseil Général en vertu des mêmes critères.
- Le quatrième axe « solvabiliser les ménages » sera conduit quant à lui par la CAF.
- Avec le cinquième axe « prendre en compte les difficultés spécifiques du département », la DDASS compte aborder quelques problématiques qu'elle maîtrise directement : le logement et l'urgence sociale, l'insalubrité, les expulsions, le contingent préfectoral.
- Le sixième axe « améliorer la communication » sera l'occasion pour les membres du tripartite d'informer davantage les autres partenaires ainsi que les usagers sur les politiques menées dans le cadre du PDALPD.

Ainsi, à travers cette répartition des rôles envisagée en vue de la rédaction et de l'exécution du futur PDALPD de l'Ariège, la DDASS n'apparaît que rarement en première ligne au niveau des actions techniques, même si elle est partie prenante dans la mise en œuvre de chacun des grands axes de ce plan. Sa véritable force tient donc dans son rôle fédérateur des politiques de lutte contre les exclusions : son rôle de pilote en la matière est donc confirmé pour les années à venir localement dans ce domaine. La loi de lutte contre les exclusions ainsi que le décret du 22 octobre 1999, qui actualise les fonctions du PDALPD, renforcent d'ailleurs sa légitimité, en faisant du plan un outil fédérateur des partenaires, autour du Préfet et du Président du Conseil Général.

Cette situation montre que la DDASS a su depuis 1996 s'imposer en tant que pilote du dispositif, ce qui est confirmé par la plupart des partenaires, qui qualifient de « chef d'orchestre » en la matière. Sa principale légitimité se traduit donc désormais davantage dans la notion de « faire faire » que dans l'action technique, et cette situation semble donc bien installée localement.

2.1.2 Au niveau des dispositifs, ses atouts en matière de transversalité sont exploités.

Au niveau des politiques menées, un atout majeur de la DDASS réside encore dans sa position de carrefour entre différentes politiques, l'intérêt étant de transversaliser les actions à travers un croisement des informations. La problématique du logement est là encore utilisée en tant que composante de l'insertion globale de la personne.

2.1.2.1 Au moyen des prérogatives en matière de RMI.

Ainsi, le dispositif RMI est l'occasion d'effectuer un maximum de liens avec la problématique du logement, dans la mesure où plus du tiers des bénéficiaires du département ont été concernés en 1998 par une procédure d'aide dans le cadre du FSL et du FIE³³. De la sorte, les difficultés majeures liées au logement peuvent être repérées et des actions en lien avec le logement peuvent faire l'objet de la majeure partie du contrat d'insertion. Ainsi, en 1998, 13,5% des contrats signés en Ariège ont mentionné des difficultés liées au logement³⁴ : 6% signalaient des problèmes liés à l'accès au logement, 5% des difficultés pour s'y maintenir durablement, et 2,5% des problèmes divers, notamment liés à l'insalubrité.

Le dispositif RMI est par conséquent l'occasion de mieux orienter et de cibler l'action des travailleurs sociaux sur le terrain. Cela passe par un engagement financier : en 1998, 1 236 000 francs de crédits d'insertion (apports de l'Etat et du Conseil Général) ont été orientés vers des actions liées au logement, en particulier par le biais du FSL.

2.1.2.2 Au moyen du rôle joué lors des procédures d'expulsion.

L'action de la DDASS en matière d'expulsions est également une occasion privilégiée de mettre en œuvre une politique transversale, au vu des nouvelles missions que lui a assigné la lutte contre les exclusions : l'article 114 de la loi lui confie le soin de diligenter une enquête sociale dans les deux mois entre la réception de l'assignation devant le tribunal et l'audience effective. La circulaire du 9 février 1999 relative à la prévention des expulsions locatives par impayés précise que cette enquête, réalisée pour le compte du Préfet, a pour but de « mettre en place, pour les ménages le nécessitant, les aides susceptibles d'être mobilisées et à informer le juge de la situation du ménage sur les causes de l'impayé ».

Dans ce cadre, la DDASS de l'Ariège, qui gère ce dispositif depuis 1997, a ainsi mis en place une saisine de chaque partenaire concerné par la situation des ménages en voie d'expulsion. Un contact est pris avec les services de l'ADS en vue d'effectuer une enquête sociale, dans la mesure où le Conseil Général est susceptible de connaître la situation des personnes concernées. La commune de résidence est également contactée si besoin est, dans le même but. Au niveau de la solvabilisation du ménage concerné, un bilan est effectué grâce à l'aide de la CAF qui a en vertu d'une convention donné à la DDASS la possibilité d'utiliser le service CAF-PRO³⁵. En interne, le service Accès aux Droits est sollicité si la personne est bénéficiaire du RMI, de même que le service Santé Environnement si un état d'insalubrité du logement est soupçonné.

³³ CAF de l'Ariège, bilan 1998.

³⁴ Plan Départemental d'Insertion, DDASS et Conseil Général de l'Ariège, 1999.

³⁵ Utilisable au moyen d'un code confidentiel, le service CAF-PRO permet de visionner immédiatement sur un minitel la totalité des prestations versées à chaque allocataire.

De la sorte, les renseignements récoltés sur la personne et transmises au tribunal par les soins de la Préfecture sont l'aboutissement d'un travail de mutualisation des moyens et des compétences, que le positionnement privilégié de la DDASS en matière d'action sociale permet de collecter avec une plus grande facilité : la délégation de la procédure par la Préfecture de l'Ariège est ainsi légitimée par le dispositif de saisine qu'a su mettre en place la DDASS.

2.2 MAIS SON ACTION EST ENTRAVÉE PAR L'INADÉQUATION DU PARC DE LOGEMENTS PAR RAPPORT À L'OFFRE.

2.2.1 Les politiques menées dans le cadre du Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées n'ont pas pu infléchir notablement la situation.

L'objectif prioritaire du PDALPD de l'Ariège pour la période 1996-1998 était d'améliorer l'offre de logements à destination des personnes prioritaires, en créant 60% de logements adaptés chaque année : les objectifs en la matière ne sont pas atteints pour le parc public, et l'accroissement de l'offre réside essentiellement dans la réhabilitation du parc privé. Cette situation révèle ainsi la difficulté de piloter localement une telle politique. Même si la DDE est principalement en charge de ce dossier, la DDASS n'a pas non plus su jusqu'à présent faire prévaloir cette nécessité d'accroissement de l'offre qu'impose actuellement la réalisation de certaines de ses missions.

Le parc HLM est encore notablement insuffisant : il représente seulement encore 5% des résidences principales, soit un tiers de la moyenne nationale. Cette situation est issue d'un gel de la construction de la part de l'office entre 1981 et 1990 : seulement 64 logements PLA ont été mis sur le marché durant cette période. Cette situation découle d'une décision de l'office prise au motif que la loi du 2 janvier 1977 réformant la construction « ne permettait pas de répondre de façon acceptable, ni pour l'office ni pour ses locataires, aux besoins qui pourtant continuaient à s'exprimer dans un département comme l'Ariège³⁶ ». Les effets de cette décision se font encore actuellement sentir, d'autant plus que les investissements de l'office se sont concentrés depuis 1991 sur un programme massif de réhabilitation du parc, lequel date majoritairement des années 1950 et 1960. Ce programme a concerné à ce jour environ 1200 logements, dont 153 en 1998. Parallèlement, une reprise de la construction a été amorcée, mais de manière insuffisante pour répondre aux besoins, d'autant plus que l'office n'a pas construit de logements en 1998.

Face à cette carence, le seul accroissement significatif de logements en Ariège provient d'opérations conduites par les bailleurs privés (169 logements) ainsi que par les communes (44 logements). Ces mesures ont donc abouti à la mise sur le marché de 213 logements en 1998.

³⁶ Décision du conseil d'administration de l'office, en date du 15 décembre 1978.

En vue de remédier à cette situation, source d'une hausse du prix des loyers et d'une raréfaction des logements disponibles (en particulier dans le secteur de la vallée de l' Ariège en aval de Foix), ce qui nuit par conséquent à la démarche d'insertion par le logement, la DDE estime nécessaire une relance significative de la production de logements sociaux et très sociaux par les communes et surtout l'office. Le nombre de logements PLUS et PLAI nécessaires est estimé à environ 80 par an.

2.2.2 Cette situation nuit à la DDASS dans le cadre de certaines missions : le bilan du contingent préfectoral en est la preuve.

La situation actuelle du Contingent Préfectoral en Ariège dénote un mauvais fonctionnement de ce dispositif. Cette situation s'inscrit dans ce cadre de l'inadaptation de l'offre à la demande, la DDASS ne parvenant pas à reloger les personnes prioritaires de façon satisfaisante par le biais de cet outil.

2.2.2.1 Une carence des textes locaux.

Tout d'abord, le protocole d'accord du 9 juin 1994 relatif à la gestion de ce contingent est actuellement insatisfaisant sur bien des points :

- Il n'est pas fait mention d'un règlement départemental d'attribution, pourtant obligatoire au vu de l'article L 441-2 du CCH. Ce règlement joue pourtant un rôle central, dans la mesure où il est censé jouer un rôle de mise en cohérence des modalités d'attribution des logements du parc public dans le département.
- Il n'est pas fait mention des mesures coercitives conférées au Préfet par les textes réglementaires, et particulièrement la nécessité pour l'office de redonner un délai de un mois à la DDASS pour reformuler des propositions dans le cas où la commission a refusé de reloger des personnes prioritaires proposées sur un logement signalé comme vacant. La possibilité d'effectuer des attributions d'office en cas de non-respect des objectifs par l'OPAC n'est également pas mentionnée.

Il est certes pertinent sur quelques aspects :

- L'office est tenu de transmettre à tout moment des informations au Préfet, sur simple demande de la DDASS (article 2).
- Le maximum du quota de réservation permis par les textes est atteint, c'est à dire 30% du parc de l'OPAC dont 25% à destination de personnes défavorisées (article 3).
- Les objectifs généraux sont conformes à ceux de la loi Besson, c'est à dire que le contingent préfectoral est présenté comme un dispositif destiné à favoriser l'accès au logement des personnes prioritaires se trouvant dans un besoin urgent en la matière .

2.2.2.2 Un mauvais fonctionnement du dispositif.

Un bilan chiffré³⁷ montre que les objectifs assignés à ce dispositif ne sont pas atteints en Ariège : la réglementation est insuffisamment respectée, et le fonctionnement du dispositif aboutit à de mauvais résultats.

En effet, la DDASS ne détient pas à ce jour un bilan complet de la situation du contingent, qui porterait sur les 798 logements réservés à l'OPAC (le point positif est quand même que la vacance des logements est correctement signalée à la DDASS par les soins de l'office). En outre, des logements vacants (environ 12% de la vacance du parc réservé en 1999) sont attribués à des personnes ne figurant pas sur le fichier des demandeurs tenu par la DDASS, et ce sans que la commission ne fixe un nouveau délai d'attribution : cette pratique est contraire aux textes³⁸. Certains refus d'attribution de logements, 12 en 1999, ne sont pas motivés par la commission.

Le bilan de 1999 montre une augmentation du nombre de logements vacants (27 en moyenne depuis le début de l'année) ainsi que du nombre de demandeurs (38 en moyenne). Ces chiffres masquent cependant une grande disparité infradépartementale : sur le secteur de Foix – Pamiers, le plus tendu en matière d'immobilier, on constate une pénurie de logements vacants (4 logements pour 22 demandeurs), alors que la situation est totalement inverse pour le Pays d'Olmes qui vient de subir une période de reconversion industrielle avec la perte de nombreux emplois (11 logements pour 2 demandeurs) Ces deux bassins représentent la majeure partie des mouvements au sein du parc.

Cet état de fait aboutit à une inadéquation entre l'offre et la demande, et il en ressort un sous-emploi du contingent par manque de propositions adaptées : 23% des personnes figurant sur le fichier des demandeurs sont proposés chaque mois en vue d'une attribution de logement, et seulement 17% des logements vacants d'un mois donné sont concernés par un passage en commission. Cela explique que 12 % du parc préfectoral ait été affecté cette année à des personnes ne figurant pas sur le fichier de la DDASS : cette procédure concerne en majorité des logements vacants depuis plusieurs passages en commission et n'ayant pas fait l'objet de propositions de la part de la DDASS. Toutefois, le cas inverse existe également, 6 fois dans le secteur de Foix – Pamiers en 1999, ce qui n'est pas acceptable au regard des textes et de la forte demande locale. En outre, les propositions faites par la DDASS ne sont que très partiellement acceptées par la commission (22% en moyenne), et la plupart du temps de manière fondée, ce qui révèle un manque d'information du service concerné. Les refus motivés concernent en majorité des logements figurant sur le fichier de la DDASS, mais en fait déjà attribués. Il arrive également que la personne proposée par la DDASS soit en fait déjà relogée au moment où est traité son dossier au titre du contingent, ou encore que le dossier de demande de logement auprès de l'office soit incomplet, manquant ou non renouvelé.

³⁷ Voir en annexe bilan statistique réalisé pour l'exercice 1999.

³⁸ En l'occurrence l'article R 441-13 du CCH.

Au total, moins de 10% des personnes signalées comme prioritaires par la DDASS ont été relogées par la commission d'attribution en 1999. Cette situation, dans le contexte d'un dispositif fonctionnant mal ainsi que d'une offre mal répartie au sein du département, aboutit à une progression du volume des fichiers : il y avait 23 logements vacants et 22 demandeurs en janvier 1999, il y a 27 logements vacants et 45 demandeurs en décembre de la même année.

2.2.3 Les projets de médiation locative sont actuellement la réponse des partenaires en vue d'améliorer la situation.

La médiation locative consiste pour un organisme à s'interposer entre un propriétaire bailleur et un locataire, en pratiquant la sous-location ou bien en assurant la gestion d'un logement loué en vertu d'un bail de droit commun. Deux projets visant à mettre en place un tel service sont actuellement la réponse donnée dans le département en vue de résoudre ces problèmes d'offre.

2.2.3.1 Le contexte actuel est propice à l'émergence de ces projets.

La médiation locative s'avère particulièrement adaptée en vue de la mobilisation du parc privé ainsi que de l'insertion sociale, dans la mesure où la médiation locative qu'exerce l'agence apporte une garantie de paiement des loyers au bailleur, puisque les risques d'impayés de loyers ne sont pas négligeables pour ce type de population. D'autre part, un suivi social des occupants doit être réalisé, en vue de favoriser leur autonomie. Enfin, le service représente une garantie face à toute dégradation du logement.

La loi de lutte contre les exclusions conforte l'action de ces services de médiation locative, dont l'activité était jusque là mal rémunérée, au vu des risques inhérents à cette technique de gestion (impayés, dégradations...). L'article 40 de la loi, mis en œuvre par le décret n° 98-1029 du 13 novembre 1998 relatif à l'aide aux organismes et associations pratiquant la sous location ou la gestion immobilière, accorde une aide forfaitaire de 2900 francs par an et par logement concerné pour couvrir les frais supplémentaires de gestion, en contrepartie d'une convention signée avec le Préfet (en Ariège, par l'intermédiaire de la DDASS) fixant pour trois ans un objectif maximum en matière de logements concernés par la médiation locative.

2.2.3.2 Dans ce cadre, l'OPAC et l'UDAF de l'Ariège se proposent de développer de tels services

Dans un souci d'apporter des réponses à la problématique posée par les personnes défavorisée, l'OPAC de l'Ariège a récemment présenté un projet d'Agence Immobilière à Vocation Sociale³⁹, lequel est positionné en tant que réponse globale au problème du logement pour ces publics prioritaires. Une

³⁹ L'AIVS est une marque déposée par la FAPIL (fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement). Chacune de ces structures de médiation locative doit par conséquent respecter le cahier des charges imposé.

association départementale des organismes HLM devra se constituer, un office HLM ne pouvant pas exercer ce genre de fonction. Ce projet, centré autour du secteur de Foix – Pamiers, prévoit de prendre en gestion ou en sous location 100 logements du parc privé, ainsi que 100 logements du parc HLM relevant du contingent préfectoral, ces derniers faisant l'objet d'un accord quantifié d'attribution à des personnes défavorisées (disposition prévue par l'article 56 de la loi de lutte contre les exclusions, lequel réforme les attributions de logements sociaux). Une prise en charge globale de la personne est envisagée, avec un accès au logement ainsi qu'un suivi social effectué par les soins de l'agence, et éventuellement un parcours résidentiel par l'intermédiaire d'une sous-location assortie d'un bail glissant qui aboutirait à terme à la signature d'un bail classique. Dans le cadre de cette agence est proposé un dispositif départemental se voulant cohérent, articulant HLM classiques, AIVS, et hébergement d'urgence. Le coût de cette structure est évalué à 2 millions de francs par an, financé en grande partie par le Conseil Général, mais aussi par l'Etat.

En parallèle à ce projet, l'UDAF de l'Ariège a également émis le souhait de développer un service de médiation locative. Celui-ci serait exclusivement centré sur le parc privé, en ne mobilisant que 40 logements dans un premier temps, avec toutefois un objectif à terme de 130 logements. Se positionnant sur l'ensemble du département, et s'inscrivant dans une démarche de parcours résidentiel pour des publics issus de structures d'urgence sociale et tout particulièrement des 60 logements ALT que l'association gère actuellement, ce service entend clairement dissocier les fonctions d'agent immobilier et de travailleur social : le suivi social des personnes concernées serait d'ailleurs réalisé par le BIAL. Ce projet prévoit un coût de départ d'environ 550 000 francs.

2.3 DES PROBLÈMES PARTENARIAUX NUISENT ÉGALEMENT À L'EFFICACITÉ DES POLITIQUES CONDUITES OU COGÉRÉES, CE QUI ABOUTIT À UNE REMISE EN CAUSE DE L'ÉQUILIBRE ACTUEL.

La mise en œuvre des politiques liées au PDALPD nécessite une efficacité et une cohérence de l'action partenariale, qui fait défaut actuellement dans le département : certaines de ces politiques avouent par conséquent leurs limites, et le dispositif général est soumis à débat.

2.3.1 L'accompagnement social lié au logement est actuellement en crise.

2.3.1.1 La carence du BIAL en matière de suivi social.

Le BIAL, en tant qu'outil du PDALPD destiné à faciliter l'accès et le maintien dans le logement à travers des mesures d'ASELL, traverse actuellement une crise, dans la mesure où il ne remplit pas les objectifs que lui a assigné le comité tripartite.

En effet, le PDALPD de 1996 avait positionné le BIAL pour le tiers de son activité sur ses missions d'aide à la recherche de relogement, et pour les deux tiers sur l'accompagnement social. La réalité est tout autre, puisque la majorité du temps de l'activité des trois conseillères est consacré à la mission de relogement : ainsi, en 1998, 547 ménages ont bénéficié d'une aide à la recherche d'un logement, et 128 d'une mesure de suivi social. La procédure de filtrage de la saisine du BIAL par le services de l'ADS et des CCAS (dans les principales communes, où cette structure existe), mise en œuvre sur prescription du tripartite à compter de juillet 1997, n'a donc pas été concluante.

Cet engorgement du BIAL au niveau de la saisine est largement dû à des problèmes d'ordre techniques qui rendent la notion de filtre encore insuffisante: particulièrement, la fiche de liaison établie par la secrétaire si les personnes ne sont pas connues des services sociaux est davantage utilisée comme outil de saisine du BIAL, et non pas comme un véritable moyen d'évaluation de la situation du foyer, ainsi que de la nature de la demande de relogement (pertinence, urgence, solvabilisation). De la sorte :

- De nombreux ménages sollicitent le service alors qu'elles ne sont pas encore en situation de se reloger.
- D'autres identifient le BIAL comme une agence de location et non comme un outil d'insertion sociale : ils ne s'impliquent pas réellement dans la dimension sociale de la procédure engagée.
- Certains, après une simple information sur leurs droits, sont suffisamment autonomes, et de ce fait n'ont plus besoin du soutien de la conseillère pour effectuer leurs démarches.

Au niveau de l'accompagnement social, dont le volume est insuffisant compte tenu de l'engorgement évoqué plus haut, il provient pour environ deux tiers de prescriptions de la commission FSL (62% en 1998). Le travail du BIAL est également difficile dans ce domaine, ce service se plaignant de se heurter à certains problèmes locaux, ce qui fait que le bilan qualitatif des mesures d'ASELL pour 1998 est moins satisfaisant que les années précédentes : le nombre d'échecs des mesures est évalué à 17%. Certains facteurs nuisent à la réussite de l'ASELL :

- Les conseillères ont de plus en plus de mal, compte tenu du volume de dossiers à traiter, à concilier les deux types de missions assignées au BIAL : recherche et suivi.
- En matière d'accès au logement, il est constaté une précarisation des situations, corrélative à l'évolution socio-économique du département (jeunes en rupture familiale, familles monoparentales, SDF, personnes présentant des troubles de santé mentale, anciens détenus...), situations pour lesquelles l'offre départementale spécialisée fait défaut : un seul CHRS, 60 logements temporaires.
- La faiblesse chronique du volume départemental du parc locatif entrave également notablement les procédures de recherche de logements durables.

2.3.1.2 La problématique de la répartition des rôles aboutit à la remise en cause du dispositif actuel par certains partenaires.

Cette carence actuelle de l'ASELL en Ariège a fait réagir certains partenaires, en particulier le Conseil Général, qui envisage actuellement une remise en cause du dispositif départemental, en lien avec l'émergence du projet d'AIVS présenté par l'OPAC.

Cette institution constate en effet que la répartition des compétences est trop émiettée et confuse sur le secteur du logement : « trois services sociaux : l'ADS, la CAF et le BIAL accomplissent indistinctement l'instruction sociale des dossiers concernant les demandes financières au FSL et l'accompagnement social lié au logement. Il y a donc un problème de cohérence (tout le monde fait tout et la même chose), un manque de spécialisation des équipes, une saturation du BIAL⁴⁰».

De ce fait, le Conseil Général souhaite mettre en cohérence les partenaires concernés, en vertu d'une répartition stricte des compétences dans le domaine du logement social, et ce à l'occasion de la mise en place du projet d'AIVS de l'OPAC, que le Conseil Général soutient et positionne comme la réponse adaptée à la problématique départementale:

- L'accompagnement social serait réalisé par l'ADS, au vu de ses missions réglementaires qui le placent en tant que principal service social du département.
- L'ingénierie financière relèverait du domaine de la CAF, en tant que principal organisme versant les prestations.
- La mobilisation d'une offre adaptée relèverait de l'OPAC pour le parc HLM classique, de l'AIVS pour une offre à destination de publics prioritaires, et l'UDAF pour la réponse à l'urgence sociale.

Dans ce cadre, les moyens financiers du Conseil Général seraient redéployés, ainsi que certains dispositifs dont la DDASS est partie prenante :

- La contribution facultative du Conseil Général au FSL serait redéployée vers le financement de l'AIVS, de même que celles de l'office.
- Ce déséquilibre entraîne la suppression du BIAL, rendu de toute façon inutile suite à la reprise en main de l'ASELL par les soins de l'AIVS pour l'accès au logement, et par l'ADS pour le maintien dans les lieux.
- La DDASS serait privée de la possibilité d'utiliser 100 logements du contingent préfectoral, affectés à l'AIVS.

En définitive, cette volonté de la part du Conseil Général de redéfinir totalement le dispositif départemental est le fruit des carences et de la complexité constatée dans l'organisation générale de cette politique, du fait de la superposition d'outils et de compétences.

⁴⁰ Rapport technique de l'ADS présenté aux élus le 22 décembre 1998.

2.3.2 La DDASS est de plus en plus confrontée à cette situation confuse et contrastée, notamment en matière de procédures d'expulsions.

La situation en matière d'expulsions locatives dans le département apparaît contrastée, puisque la DDASS a déjà mis en place des actions en vue d'optimiser ses interventions : les résultats sont significatifs dans le parc public. En revanche, les problèmes partenariaux sont la cause des difficultés qu'elle peut rencontrer, notamment en ce qui concerne le parc privé.

2.3.2.1 Une bonne coordination avec l'OPAC fait que les procédures d'expulsions locatives concernent en majorité les bailleurs privés.

Dans un contexte de problèmes partenariaux, certaines politiques connaissent toutefois le succès, en raison de leur adéquation avec les problèmes posés sur le terrain. Le travail mené avec les bailleurs publics sur la problématique des expulsions représente ainsi un succès pour la DDASS.

Afin de favoriser la prévention des expulsions, un outil original, dénommé « commission OPAC », a été mis en place en 1997, à l'initiative de la DDASS. Composée de représentants du service de gestion locative de l'office, du service « développement social » de la DDASS en charge des expulsions et de travailleurs sociaux (ADS, CAF), cette commission a pour but d'examiner la situation du locataire de l'OPAC en situation d'impayés de loyer, et ce le plus en amont possible afin d'éviter une procédure judiciaire.

Le succès de ce dispositif, cumulé avec les autres mesures de traitement de l'impayé locatif, montre la pertinence d'une action menée en amont des procédures contentieuses. En effet, pour 1998⁴¹, cette commission a évoqué 55 situations, dont 20 ménages ont souhaité résorber leur dette avec l'aide du FSL. Parallèlement, l'office effectue lui-même des actions de prévention : lettres de rappel des loyers non versés, tentative de rencontre avec la CESF de l'office, information de la SDAPL et de l'ADS en cas de constitution d'un impayé⁴².

De la sorte, seulement 6 procédures d'expulsions concernant des locataires de l'OPAC de l'Ariège sont parvenues à leur terme depuis le début de l'année 1998.

A contrario, les 80 dossiers d'expulsion traités environ par la DDASS chaque année relèvent en grande majorité de locataires du parc privé, environ pour plus des trois quarts des dossiers, et ce pour diverses raisons⁴³ :

- Le parc public ne constitue que 5% des résidences principales, ce qui aboutit logiquement à une concentration des procédures sur le parc privé.

⁴¹ Source : Bilan FSL 1998, CAF de l'Ariège.

⁴² L'impayé est légalement constitué lorsque trois mois de loyer n'ont pas été réglés.

⁴³ Bilan effectué lors de réunions organisées par la DDASS en juin 1998.

- Le parc privé est souvent vétuste et cher, autant de causes qui nuisent à une bonne occupation des lieux par des personnes défavorisées.
- La paupérisation actuelle du département annule le renforcement de l'action du FSL : le nombre d'assignations devant le tribunal se stabilise de ce fait à environ 80 par an.
- Les bailleurs ne font guère confiance à l'action du FSL pour assurer un maintien dans les lieux : la procédure est jugée longue, et l'accompagnement social n'est pas garanti.

2.3.2.2 Les problèmes auxquels la DDASS est encore confrontée découlent de cette carence de l'accompagnement social lié au logement.

Depuis la mise en place de la loi de lutte contre les exclusions, la DDASS de l'Ariège entame sa mission de suivi du volet social de la procédure d'expulsion à compter de la réception de l'assignation de la personne devant le tribunal : le délai de deux mois est employé pour diligenter une enquête sociale. L'ADS est alors saisie à cette fin, en tant que service de suivi social de droit commun.

Dans la plupart des cas, environ 70 procédures par an, l'enquête sociale est effectivement réalisée et adressée à la DDASS par la Direction Territoriale compétente : l'application de l'article 114 de la loi se révèle par conséquent statistiquement assez satisfaisant.

Toutefois, pour une dizaine de cas, l'ADS se révèle incapable de collecter ces renseignements et de prendre en charge la personne « si cette dernière n'en exprime pas la demande », selon la formulation du courrier adressé dès lors à la DDASS. En effet, l'ADS intervient en adressant des courriers en vue de convoquer la personne au centre local le plus proche. En cas de trois ou quatre non-réponses, le service cesse d'intervenir, estimant impossible de réaliser un travail de suivi social sous la contrainte. Dès lors, la DDASS se retrouve démunie sur ce genre de dossiers, sauf si ces personnes sont connues des services d'action sociale de la CAF, qui prennent alors le relais.

Le même écueil peut se présenter lors de recherches de solutions de relogement effectuées par la DDASS pour des familles ayant reçu un commandement de quitter les lieux à l'issue de l'audience.

Plus largement, l'ADS ne s'estime pas être l'unique service social de droit commun, et ne souhaite pas être systématiquement saisie dans le cadre de la procédure d'expulsion, qui relève en outre d'un droit spécial selon ce service. Ces divergences entre partenaires d'interprétation des textes placent ainsi la DDASS parfois en porte à faux lors de ses interventions, dans la mesure où la collaboration du Conseil Général n'est pas systématiquement garantie.

2.3.3 Ces carences nuisent à la prise en charge de certaines populations spécifiques, tels les jeunes.

Dans le cadre de ses missions, la DDASS est réglementairement tenue de mettre en œuvre des politiques à destination de publics « fragilisés », déjà en situation d'exclusion ou bien en danger de

précarisation. Les problèmes évoqués plus haut aboutissent parfois à des impasses en matière d'accès au logement pour ce genre de populations spécifiques, tels les jeunes de moins de 25 ans. En effet, la DDASS, dans le cadre des attributions de service Développement Social, est en charge de la question de l'insertion des jeunes dans le département : cela offre une opportunité de traiter la question du droit au logement de façon transversale, en prenant en compte cette population spécifique.

2.3.3.1 Les besoins sont réels en matière de logement des jeunes.

Sur environ 15 000 jeunes de 15 à 24 ans présents actuellement en Ariège, environ 8 à 9000 seraient concernés à plus ou moins long terme par une problématique d'accès au logement.

Certains doivent dans l'immédiat faire face à cette question. Ce sont particulièrement :

- Les jeunes accédant à une formation professionnelle ou universitaire dans le département.
- Les jeunes actifs, au nombre d'environ 5700 en 1997 selon l'INSEE, pour les 20-24 ans.

Certains seront confrontés à moyen terme à des problèmes liés au logement:

- Les chômeurs, en particulier ceux de faible qualification (60% des jeunes chômeurs), dans la mesure où une fin de droits est un facteur déterminant parmi les causes d'impayés de loyer.
- Les jeunes sortant de formation professionnelle qui ne trouvent pas d'emploi immédiatement sont de la même façon soumis à un déséquilibre financier s'ils ne rentrent pas chez leurs parents.
- Les jeunes au terme d'un contrat CES : en 1997, sur 290 contrats, seulement 10% ont accédé à l'emploi.
- Les inactifs, répondant à des situations diverses (interruption des études, fin d'une errance...).

2.3.3.2 Les problèmes généraux en termes d'accès au logement en Ariège se retrouvent pour cette population.

L'insuffisance de l'offre adaptée nuit là encore à un accès facile et massif au logement pour cette population. En effet :

- Les structures d'accueil spécifiques sont très limitées, avec principalement : un Foyer de Jeunes Travailleurs à Pamiers (28 places), un centre d'accueil à Foix (35 places), deux ex « foyers soleils » à Foix et Pamiers (30 places).
- L'offre tant publique (OPAC) que privée est d'accès malaisée compte tenu de la rareté des logements vacants sur les zones les plus demandées, et du prix généralement élevé des loyers pour le parc privé, ainsi que des conditions de ressources imposées par l'OPAC (revenus propres et de transfert).

La solvabilisation pose également problème, dans la mesure où un jeune se trouve dans l'impossibilité de saisir le FSL en l'absence de ressources.

Au total, le BIAL a accueilli 215 jeunes en 1997, dont 152 ont été relogés. Il est constaté cependant la grande difficulté des jeunes à prendre en charge les dépenses inhérentes au logement (énergie, eau, assurance, taxes). L'accès au logement est principalement revendiqué en tant que facteur d'indépendance, sans prendre en compte les engagements connexes à cette démarche, de l'avis des conseillères du BIAL, qui reconnaissent encore sur cette question des jeunes que leur travail répond beaucoup mieux actuellement à la problématique de l'accès (dans la limite de l'offre disponible) qu'à celle du maintien et du suivi social afférent.

3 PROPOSITIONS EN VUE D'ACCROITRE L'EFFICACITE DE L'ACTION DE LA DDASS EN MATIERE DE LOGEMENT.

Au regard des réussites et des dysfonctionnements constatés dans la partie précédente, une amélioration de l'action de la DDASS dans la politique départementale en faveur du logement des personnes défavorisées passe par un travail sur le positionnement de la DDASS qui est à conforter au vu des évolutions actuelles des dispositifs (I), et parallèlement par la mise en place ou le pilotage d'actions nouvelles dans un souci d'améliorer l'efficacité des politiques menées et de renforcer leur adéquation avec les besoins constatés (II).

3.1 LA DDASS DOIT CONFORTER SON RÔLE DE PILOTAGE DU DISPOSITIF.

Le constat d'un positionnement central et cohérent de la DDASS de l'Ariège a été effectué dans les points précédents. Parallèlement, la traduction sur le terrain de ces potentialités n'offrent pas actuellement un résultat satisfaisant quant à certaines actions menées. Par conséquent, le positionnement actuel de la DDASS doit être mis en perspective vis à vis du texte du 29 juillet 1998, dont la mise en place est actuellement en cours : cette loi infléchit en effet nombre de ses missions, ce qui entraîne des répercussions au niveau du fonctionnement des services.

3.1.1 Le renforcement du rôle de chef de Pôle Insertion Etat passe par son adaptation à la loi de lutte contre les exclusions.

3.1.1.1 les potentialités offertes par ce texte doivent être mises en cohérence avec le positionnement actuel de la DDASS.

Une partie du dispositif « logement » de la loi du 29 juillet 1998 est susceptible de renforcer encore le positionnement actuel de la DDASS de l'Ariège, dans la mesure où les nouveaux textes mettent l'accent sur la nécessité de renforcer le cadre d'action du pilotage de la politique départementale à travers le PDALPD. Dès lors, dans le contexte actuel de réécriture du plan départemental de l'Ariège, la DDASS doit intégrer très rapidement les apports de ces textes en vue de renforcer son influence et de limiter la mauvaise application sur le terrain des décisions prises par le comité tripartite.

Ainsi, le décret n° 99-897 du 22 octobre 1999 relatif aux PDALPD et aux FSL réaffirme l'importance du plan, en tant qu'instance chargée au niveau départemental de définir les besoins des personnes défavorisées et les actions à conduire en réponse. En conséquence, la DDASS voit son action entamée depuis 1996 légitimée par les textes les plus récents. Elle peut de ce fait s'appuyer sur cette légitimité pour mener à bien la réécriture du nouveau plan. Sa situation au carrefour de

différents dispositifs est de nature à favoriser la prise en compte de politiques spécialisées en fonction des différentes problématiques constatées sur le terrain.

Dans ce cadre, ces préoccupations devront être réaffirmées à l'occasion des travaux des ateliers chargés de réécrire le PDALPD en vertu des six grands axes définis par le comité tripartite. La DDASS, présente dans chaque atelier en vertu de sa compétence technique transversale, trouve à cette occasion la possibilité de faire valoir sa position de service chargé d'appliquer localement la politique sanitaire et sociale de l'Etat, et à ce titre la loi de lutte contre les exclusions :

- La DDASS doit ainsi se positionner en tant que garant du principe du droit au logement, en tant qu'objectif à valeur constitutionnelle ainsi que composante d'un processus global d'insertion sociale, et ce dans le cadre de sa position de chef de pôle. L'article 1^{er} du décret du 22 octobre 1999 subordonne l'ensemble des objectifs du PDALPD par rapport à cette exigence.

- La notion de « personnes confrontées à un cumul de difficultés », introduite dans la réglementation du droit au logement par l'article 33 de la loi de lutte contre les exclusions doit faire l'objet d'une prise en compte rapide par la DDASS, dans la mesure où ces personnes cumulant les problèmes d'ordre financiers et sociaux font déjà la plupart du temps l'objet d'un suivi dans le cadre d'un autre dispositif : RMI, urgence sociale, ...

- Le PDALPD est également l'occasion pour la DDASS de lier la problématique de l'hébergement d'urgence, qu'elle maîtrise par des outils de planification et de contrôle, avec la notion de relogement durable, étape suivante du processus d'insertion sociale. Sur cette politique, la DDASS est en effet le seul organisme qui présente une compétence transversale susceptible de lui faire appréhender de façon aussi globale les besoins locaux nécessaires en vue d'améliorer la notion de parcours résidentiel.

- La DDASS doit également se positionner davantage en tant qu'organisme fédérateur au niveau de la lutte contre l'insalubrité dans le cadre d'un renforcement de la lutte contre les taudis mis en place par la loi, ses missions en matière de santé publique s'articulant sur ce point avec ses prérogatives en matière de logement.

- Un des autres axes majeurs de la loi est la prévention des expulsions : la DDASS est ainsi en mesure de renforcer son contrôle actuel de la procédure pour le compte du Préfet en tant que garant du droit au logement, et ce particulièrement dans les circonstances actuelles où le gouvernement confère aux Préfets un rôle « central » dans ces procédures.

3.1.1.2 Le Pôle Insertion Etat devra s'articuler avec de nouveaux outils partenariaux de pilotage.

Il convient également de réfléchir sur le devenir du Pôle Insertion Etat, face à l'émergence de nouveaux outils de coordination en matière d'action sociale, actuellement susceptibles de se mettre prochainement en place.

Ainsi, l'article 155 de la loi du 29 juillet 1998 crée un comité départemental de coordination et de prévention des politiques de lutte contre les exclusions, chargé de fédérer les partenaires sur ce

thème : l'articulation du travail de cet outil avec celui du pôle est a priori problématique, dans la mesure où les missions de ces deux instances se chevauchent sur bien des points. En effet, ce futur comité, placé sous la présidence du Préfet, et comprenant nombre de partenaires (collectivités locales, associations...) exercera sa tâche en référence à trois grands objectifs:

- Etablir un diagnostic des besoins en matière de prévention et de lutte contre les exclusions.
- Examiner l'adéquation de ceux-ci par rapport aux politiques déjà menées dans le département sur ce type de problématique.
- Formuler des propositions susceptibles d'améliorer l'efficacité des politiques conduites, notamment celles tenant à la réunion conjointe d'instances intervenant en la matière.

Concernant le rôle des services dans le fonctionnement de cette future instance, le Ministère⁴⁴ précise que « la DDASS doit prioritairement s'attacher à la définition de méthodologies d'évaluation des besoins des populations ; en effet, la loi crée de nouveaux instruments mais ne donne pas de définition particulière des publics bénéficiaires : il existe donc un risque réel de dilution des efforts si des priorités ne sont pas mises en œuvre au niveau départemental ».

Ce souci de cibler les interventions en fonction des priorités départementales est susceptible d'aboutir à une articulation du comité de pilotage du PDALPD avec ce futur comité départemental : le travail effectué lors de l'élaboration du PDALPD devra en fait servir de référentiel à l'action future du comité, dont un des thèmes d'action devrait dès lors s'intituler « l'insertion par le logement ». L'axe du PDALPD intitulé « connaître les besoins des personnes défavorisées en matière de logement » servira de base de travail, et la présentation des politiques mises en œuvre par le plan permettra de déterminer leur bien fondé.

Ainsi ce comité, en cas d'un positionnement cohérent qui ne le mettrait pas en concurrence avec le tripartite en lui faisant piloter à sa place la politique sociale du logement, serait susceptible:

- De positionner le logement au sein d'une politique départementale de lutte contre les exclusions visant à promouvoir une insertion sociale globale.
- D'articuler ainsi les nouvelles mesures avec la thématique générale de la loi de 1998.
- De servir d'instance d'évaluation informelle des politiques menées par le PDALPD en tant qu'instance réunissant les partenaires départementaux concernés action sociale. Ce rôle n'empêcherait pas le tripartite ou un cabinet spécialisé d'effectuer par la suite une évaluation du plan de manière indépendante, en vertu de la procédure réglementaire en vigueur..

⁴⁴ « Programme et loi de lutte contre les exclusions, dossier technique ». Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, 1998.

3.1.2 Cela nécessite également d'optimiser les actions en interne.

3.1.2.1 Un renforcement des liens entre les services s'inscrit dans l'esprit de la loi de lutte contre les exclusions...

La loi de lutte contre les exclusions, en tant que réponse globale à une problématique complexe, nécessite une articulation entre les services dans le but de répondre aux problèmes transversaux posés par la mise en œuvre de certaines mesures.

En effet, l'organisation actuelle de la DDASS de l'Ariège, conforme à celle des autres services déconcentrés de ce type, est caractérisée par un regroupement sous forme de pôles (social, santé) dans un souci de plus grande cohérence. Malgré l'indéniable progrès qu'apporte le fonctionnement du pôle social eu égard à la nature de la politique du logement, les dispositifs et les politiques menées induisent la nécessité de dépasser cette organisation.

Ce travail transversal s'effectue déjà au sein de la DDASS, mais de façon encore peu formalisée. La seule réflexion de fond est menée dans le cadre du seul pôle social, ce qui est certes une avancée car ce pôle englobe la majeure partie des dispositifs dont il est ici question.

Une carence concerne encore les politiques à la frontière des problèmes sanitaires et des problèmes sociaux, où le travail en commun est moins approfondi. Un développement d'outils communs ainsi que l'émergence de réflexions communes doit de ce fait constituer la prochaine étape de l'organisation interne en matière d'intervention sur le secteur du logement. Certains dispositifs de la loi de lutte contre les exclusions est l'occasion de poursuivre cette démarche de transversalité.

Ainsi, une politique telle que la prévention des expulsions, qui sous tend la résolution de nombreuses problématiques, nécessiterait un partenariat interne encore plus poussé suite à la mise en œuvre de l'article 114 de la loi qui se traduit par la nécessité de diligenter une enquête sociale. Le service Développement Social, qui est en charge de cette tâche, se met en lien avec d'autres services de la DDASS dans le cadre du processus de collecte de renseignements : service Accès aux Droits pour les problèmes de solvabilisation et notamment de RMI, service Santé Environnement en cas de soupçon d'insalubrité du logement dont il est question. Le problème est que le traitement des dossiers relève encore majoritairement d'une appréhension au cas par cas, faute de référentiel commun. Un bilan annuel de l'action de la DDASS en matière d'expulsions n'est ainsi pas disponible à l'heure actuelle.

De même, la politique de lutte contre le saturnisme que met en place l'article 123 de la loi relève d'une démarche semblable. Non encore mise en place en Ariège, elle pourrait être l'occasion de mettre en place un groupe de travail composé du service Développement Social, du service Actions de Santé et du service Santé Environnement, chargé d'améliorer les actions concernant l'insalubrité

en lien avec les communes. Une liaison pourrait également être effectuée avec la DDE à l'occasion de ce travail, dans la mesure où ce service est en mesure d'influer davantage que la DDASS sur l'évolution du bâti, par exemple au moyen de la maîtrise des crédits de l'ANAH affectés à la réhabilitation du parc privé. Une meilleure information pourrait être ainsi diffusée à destination des propriétaires de logements repérés comme insalubres, information qui serait axée à la fois sur les risques sanitaires liés à l'insalubrité, ainsi qu'aux possibilités de financement existantes en vue d'une réhabilitation de ce parc. La récente annonce d'une loi accentuant la lutte contre l'insalubrité et les mesures qui devraient en découler⁴⁵ serait également de nature à légitimer une relance de cette politique compte tenu de l'importance de ce genre de problème en Ariège.

3.1.2.2 ...en vue d'une meilleure efficacité des dispositifs conduits par la DDASS.

Les propositions d'amélioration du fonctionnement en interne de la DDASS doivent notamment aboutir à une plus grande efficacité des politiques conduites par les services. Pour ce faire, des outils communs doivent être développés en vue de faciliter le déroulement des actions conduites.

Une piste serait de mieux utiliser l'outil informatique, dans un but de mise en cohérence des actions menées dans le cadre d'une mission réglementaire. La finalité de ce type d'outil serait bien évidemment la recherche d'une plus grande efficacité dans les interventions de la DDASS, dans la mesure où les procédures réglementaires menées doivent souvent être conduites dans le cadre d'une démarche normée par les textes. De plus, les dispositifs actuels sont davantage soumis à une évaluation obligatoire en vue de mesurer leur efficacité et par là même leur pertinence : l'utilisation d'un outil informatique apparaît comme la méthode la plus pertinente en vue de globaliser les informations accumulées durant une année (par exemple 80 dossiers d'expulsions locatives par an, dossiers dont la durée peut s'étaler jusqu'à deux années).

La gestion du volet social des procédures d'expulsion serait ainsi susceptible de s'appuyer sur un logiciel conçu au sein de la DDASS. Sur le plan technique, cet outil comprendrait des renseignements d'ordre statistique, intégrés dans le calendrier de la procédure, et ce en vertu de trois axes :

- Renseignements sur la personne, notamment au niveau de sa situation sociale et de son niveau de solvabilisation. Le lien avec les dispositifs d'intervention (par exemple le FSL) serait ainsi facilité.
- Déroulement de la procédure, en remontant si possible à la constitution du premier impayé. Cette rubrique serait l'occasion dans un but de simplification et de rapidité d'éditer des courriers-types (à destination de l'intéressé, de la mairie concernée, des services sociaux) durant les phases cruciales de la procédure : réception par la DDASS de l'assignation, du commandement de quitter les lieux, de l'accord du concours de la force publique .
- Dispositifs mobilisés. Ces renseignements permettraient à terme de mesurer l'efficacité des mesures en fonction de la problématique sociale constatée. La DDASS pourrait de la sorte mieux orienter ses interventions auprès des partenaires à partir de la réception de l'assignation devant le

⁴⁵ Voir la note n° 20.

tribunal, en mobilisant dans un premier temps le dispositif paraissant être le plus pertinent au vu de la situation de la personne.

Ce logiciel intégrerait les spécificités locales et faciliterait la définition d'une « gestion type » d'un dossier au regard des problématiques posées par la personne concernée. Surtout, cet outil permettrait de mesurer l'efficacité du dispositif au vu du résultat final de la procédure, et en établissant un bilan très précis à destination du Conseil Départemental de l'Habitat tel que l'imposent désormais les textes réglementaires tels que la circulaire du 9 février 1999 relative à la prévention des expulsions.

3.2 DANS CE CADRE, ELLE DOIT VEILLER À METTRE EN ADÉQUATION LES POLITIQUES MENÉES AVEC LES BESOINS CONSTATÉS.

Face au constat d'une mauvaise régulation des modes de prise en charge des personnes sur le terrain, ainsi qu'un manque de diversification des solutions proposées, des propositions doivent être formulées par rapport aux politiques menées ou pilotées par la DDASS de l'Ariège en vue d'une mise en œuvre relevant de ses compétences propres ou bien dans le cadre du pilotage du PDALPD.

3.2.1 La régulation du dispositif doit être améliorée pour assurer une meilleure prise en charge des personnes.

Cet aspect doit comporter une réflexion de la part de la DDASS au niveau des modalités de suivi de la personne ainsi que du lien entre les dispositifs, et ce dans le double but de veiller à la réalisation de ses missions tout en garantissant la notion de droit au logement.

3.2.1.1 Au niveau de l'accompagnement social lié au logement.

Face à la carence actuelle de l'accompagnement social lié au logement en Ariège et à la remise en cause du dispositif actuel, la DDASS doit veiller à conserver une instance de régulation des interventions sociales dans l'optique de se garantir une sécurité d'action lors de la mobilisation des partenaires.

En effet, la DDASS ne possédant pas de service de travail social de terrain depuis l'application des lois de décentralisation, elle se repose actuellement pour son action réglementaire (majoritairement lors d'actions liées aux expulsions, dans le cadre d'enquêtes ou de relogements) sur l'ADS, la CAF et le BIAL. Cet équilibre est actuellement remis en cause par le Conseil Général, qui souhaite voir l'ADS réinvestir le champ de l'ASELL en tant que composante d'un accompagnement social global, et ce dans le cadre de la suppression souhaitée du BIAL. La crainte pour la DDASS réside dans la possibilité de se trouver dans des situations d'impasse à l'occasion de ses

interventions : la situation actuelle en matière d'expulsions montre en effet que la DDASS ne peut pas couvrir la totalité du champ d'intervention en matière de logement.

Plus généralement, la suppression du BIAL serait problématique au vu des redéploiements actuels du dispositif départemental. Le service de médiation locative de l'UDAF se trouverait dès lors par exemple sans solution au niveau du suivi social des locataires, travail dont le BIAL devait assurer la charge. De plus, les articles 30 à 39 de la loi de lutte contre les exclusions insistent sur la nécessité de développer les outils partenariaux à travers un renforcement du rôle du PDALPD et du FSL : la suppression du BIAL serait ainsi anachronique dans le contexte actuel, quand bien même son engorgement actuel rend impossible le respect de ses objectifs en matière d'ASELL.

Un compromis s'impose donc en vue de résoudre cette question des intervenants en matière d'ASELL, et ce dans le cadre de débats au sein du comité tripartite, dans la mesure où les trois partenaires sont concernés. Dans ce cadre, la DDASS est susceptible de proposer des solutions en vue de concilier les exigences de ses partenaires et le bon déroulement de ses propres missions réglementaires. Ainsi, l'organisation suivante pourrait être suggérée, dans un but de trouver des solutions à la carence du BIAL tout en maintenant un nécessaire service spécialisé d'ASELL :

- Un renforcement du rôle de l'ADS dans le secteur du suivi social lié au logement pourrait être envisagé, conformément au souhait du Conseil Général, par exemple dans le cadre d'un rôle accru d'orientation des personnes vers les dispositifs ainsi que de suivi dans le logement. Le rôle de l'ADS en tant que service social de droit commun serait ainsi réaffirmé.
- Le BIAL serait maintenu, mais pas sous sa forme actuelle : il pourrait par exemple gérer les procédures les plus spécialisées et les plus techniques : suivi dans le logement de personnes cumulant les difficultés, enquêtes sociales lors de procédures d'expulsion en cas d'échec de l'ADS, suivi social des personnes au sein des futurs services de médiation locative.
- Cette structure nécessiterait donc le maintien des trois conseillères actuelles, ainsi que d'un volume de financement équivalent (environ 1 million de francs par an). Cependant, les postes seraient davantage spécialisés, et non plus répartis par secteur comme cela est pratiqué actuellement. Ainsi, le poste de conseillère financé par le Conseil Général serait affecté au suivi des personnes prises en charge par l'AIVS de l'OPAC, dans la mesure où ce projet est fortement soutenu par cette institution.
- Une commission serait constituée sous la responsabilité de ce nouveau BIAL, en vue d'orienter les situations les plus problématiques vers le dispositif le plus adéquat : AIVS, contingent préfectoral, logement ALT, CHRS, voire d'autres solutions. Cette structure jouerait ainsi le rôle d'un outil partenarial de mise en cohérence entre l'offre et le demandeur pour les cas les plus lourds, là où les procédures de droit commun auront avoué leurs limites. Dans ce cadre, une réunion mensuelle des différents partenaires concernés par la prise en charge et le suivi des personnes (DDASS, ADS, CAF, BIAL, OPAC, médiation locative...) pourrait avoir lieu. Elle serait chargée d'examiner ces dossiers au cas par cas

Ainsi, une telle répartition des tâches en matière de suivi social s'attacherait à clarifier les rôles de chaque partenaire, tout en garantissant à la DDASS une possibilité d'accomplir sereinement ses missions, ainsi qu'en recentrant les financements du Conseil Général sur l'AIVS de l'OPAC parallèlement à un recentrage de l'ASLL de droit commun vers l'ADS, conformément à ses vœux.

3.2.1.2 Au niveau du lien entre les dispositifs cogérés.

Certaines politiques actuellement mises en place sont susceptibles de favoriser les liens entre les différents outils disponibles en matière de mise en œuvre du droit au logement. La DDASS s'est d'ailleurs déjà positionnée localement en tant que pilote de ces instruments, qui renforcent à la fois son positionnement tout en favorisant l'efficacité de l'action sur le terrain. Elle doit dès lors particulièrement veiller à l'aboutissement de telles démarches.

Dans cette optique, l'élaboration de la charte départementale de prévention des expulsions, prévue par l'article 121 de la loi de lutte contre les exclusions, est l'occasion d'articuler de façon cohérente l'ensemble des partenaires concernés par cette procédure en vue d'éviter le départ du locataire de bonne foi. Son élaboration a ainsi été lancée en Ariège au niveau des bailleurs publics, c'est à dire l'OPAC : la procédure de prévention déjà mise en place a été entérinée, de même que la volonté de conférer à la SDAPL une place prépondérante en tant qu'instance partenariale la plus en amont.

La diversité des problématiques et des intervenants va nécessiter de nouveaux travaux, notamment avec les bailleurs privés, les huissiers de justice, les services préfectoraux. Des axes de travail et des actions à mener peuvent être proposés lors de ces réunions :

- Un renforcement de la coordination des aides, notamment le FIE et le FSL, dans un but de remédier à la globalité des problèmes d'impayés, dans le cas où la personne est de bonne foi. La procédure de ces deux fonds est en effet distincte, alors que les problématiques en question sont voisines. A ce titre, la mise en place de la CASU, chantier actuellement en cours dans le département, sous la responsabilité de la DDASS, du Conseil Général et de la CAF sera une des améliorations possibles. Une convention instaurant cette commission a déjà été signée le 1^{er} décembre 1998 entre le Préfet et le Président du Conseil Général, en vertu de l'article 154 de la loi de lutte contre les exclusions. Cette commission réunira entre autres les principaux partenaires impliqués dans la prise en charge des personnes en difficulté vis à vis du logement : la DDASS, le Conseil Général, la CAF, l'OPAC, l'UDAF, EDF, le CHRS « Hérisson-Bellor ». Cette CASU n'a pas encore fonctionné à ce jour, mais des missions vis à vis du logement doivent dès à présent lui être assignées par la DDASS compte tenu de ses besoins et des possibilités d'amélioration des politiques que peut représenter la CASU. Ne devant pas se substituer aux instances compétentes pour le suivi des personnes, la CASU doit représenter dans ce secteur du logement une possibilité de lier les différents fonds disponibles en vue de solvabiliser la personne : FIE, FSL, avec parallèlement une possibilité d'ouverture d'autres droits qui permettrait d'améliorer sa situation financière, dans le cadre d'un « examen global de la situation des personnes » tel que le préconise la circulaire du 30 juillet 1998 relative à la mise en place des CASU.

L'action de la CASU serait de la sorte un outil privilégié facilitant la prise en charge de la personne par les services du Conseil Général, qui revendiquent actuellement cette globalité de prise en charge, dont fait partie cette problématique du logement. Le recours à un suivi plus spécialisé (par exemple le BIAL) serait envisagé dans un deuxième temps, en cas de problèmes plus lourds liés au logement, spécialement les procédures d'expulsion où l'ADS se trouve dans l'incapacité d'intervenir.

- Face au fort pourcentage de locataires du parc privé impliqués dans les procédures d'expulsion, ainsi qu'au manque d'information de chacune des parties, l'huissier de justice pourrait être le vecteur d'une information sur les mesures de solvabilisation, et ce au tout début de la procédure, c'est à dire à la délivrance du commandement de payer.

- Plus en amont, une information pourrait être faite au moment de l'entrée dans les lieux, par exemple au moyen d'une brochure simple jointe au bail.

- Lorsque la procédure est engagée, l'ADS est actuellement le service référent pour la DDASS en matière d'enquête sociale. Le BIAL pourrait être saisi en cas d'échec du Conseil Général dans sa tentative de prise de contact.

3.2.2 Une offre de logement adaptée aux personnes prioritaires doit être diversifiée au vu des besoins des publics suivis par la DDASS.

La DDASS n'étant pas en mesure de se positionner de façon déterminante sur la problématique de la construction (ce qui relève des prérogatives de la DDE pour le compte de l'Etat), elle doit sur ce problème de l'offre veiller à mettre en valeur sa capacité d'expertise à la frontière de la connaissance des populations défavorisées et des possibilités d'accroissement d'offre adaptée : sa mission doit résider encore une fois dans cette mise en adéquation entre ces deux facteurs, en utilisant les moyens de pilotage dont elle dispose.

3.2.2.1 La DDASS est en capacité de mettre en cohérence les projets de médiation locative, en vue de recentrer la problématique du droit au logement vers le parc privé .

Les deux projets de médiation locative présentés actuellement dans le département sont la seule réponse nouvelle des partenaires en vue de diversifier l'offre de logements de façon notable. Quand bien même la DDASS n'en a pas été à l'origine, elle est en mesure d'influer sur la mise en place de ces structures du fait de sa position au sein du comité de pilotage du PDALPD.

Plusieurs facteurs d'ordre technique, outre son positionnement, lui confèrent cette légitimité :

- Les deux projets n'ont pas été présentés de façon coordonnée, et nécessitent donc une évaluation simultanée dans un but de mise en cohérence, et d'articulation avec les autres outils du PDALPD.

- La question de l'articulation se pose plus précisément dans la mesure où le suivi social des personnes prises en charge par le service de l'UDAF ne serait pas garanti par le Conseil Général, qui

s'oppose a priori à ce projet, et ce dans un contexte de suppression du BIAL au vu du redéploiement des financements du département.

- Les deux projets sollicitent des fonds de la part de l'Etat en vue d'assurer leur financements, notamment au titre d'une Maîtrise d'Oeuvre Urbaine et Sociale⁴⁶. La DDASS doit donc se prononcer également sur ce point au titre de son rôle de chef de Pôle insertion Etat.
- Le débat doit également se centrer sur le type de public susceptible d'être accueilli par ces structures et non pas par des autres dispositifs.
- Le projet de l'OPAC suppose une réorganisation complète du dispositif départemental, avec notamment une reprise en main par le Conseil Général de l'ASELL, la suppression du BIAL et un nouveau fonctionnement du FSL compte tenu de la fin des versements complémentaires de la part du Conseil Général et de l'OPAC.
- Plus largement, le rôle de l'Etat doit être débattu à l'occasion de cette réorganisation, le nouveau schéma d'organisation proposé par le Conseil Général ne le mentionnant pas au sein de l'organigramme départemental.
- La DDASS se verrait privée de la gestion de 100 logements du contingent préfectoral au profit de l'AIVS, ce qui limiterait ainsi sa capacité à influencer sur l'offre de logements.

En réponse à ces interrogations, la DDASS est susceptible de formuler certaines exigences , dans le but de concilier ces nouveaux projets :

- Les deux projets doivent être retenus simultanément, dans la mesure où ils représentent une possibilité d'accroître l'offre départementale de logement à destination des personnes défavorisées, et ce de façon complémentaire, ce qui ne nuit pas à leur coexistence.

Le projet de l'OPAC, se voulant centré sur le secteur de Foix et Pamiers, aura de ce fait pour rôle de se concentrer sur cette zone où l'offre est particulièrement tendue.

Le projet de l'UDAF représentera quant à lui une solution pertinente en vue d'améliorer dans le département la notion de parcours résidentiel. En effet, l'UDAF gère dans le département 60 logements ALT, occupés en vertu d'un contrat valable 6 mois, et ce souvent à des personnes se trouvant dans un besoin urgent de relogement (par exemple suite à une expulsion). Le passage au statut de médiation locative représenterait pour ces personnes un étape décisive dans le cadre d'un processus d'insertion par le logement.

- Le projet de l'OPAC doit toutefois se cantonner à la seule mobilisation de logements du parc privé, dans la mesure où le recours aux logements réservés par le Préfet ne représente aucune solution nouvelle en termes d'accroissement de l'offre. Ces logements du contingent sont déjà destinés à des publics prioritaires, en vertu de l'article L 441-1 du CCH. De plus, la circulaire du Ministère de l'Équipement n° 98-105 du 20 novembre 1998, qui précise les condition d'attribution de l'aide à la

⁴⁶ La MOUS est une procédure visant à favoriser l'insertion par le logement de personnes sans abri ou très mal logées. Menée par une équipe opérationnelle, elle bénéficie d'aides de l'Etat si le projet remplit les objectifs affichés par les textes.

médiation locative « article 40 » rappelle que les Préfets doivent dans ce cadre privilégier la mobilisation du parc privé.

- Ce projet doit également privilégier une montée en charge progressive, compte tenu du risque financier représenté par une mobilisation immédiate de crédits à la hauteur de 2 millions de francs par an vers une structure dont le fonctionnement serait totalement nouveau.
- Le suivi social pour les personnes prises en charge par les deux services ainsi créés serait effectué dans le cadre d'un BIAL aux missions redéfinies dans le cadre de la proposition effectuée ci-dessus. Cette solution serait conforme aux préconisations de la FAPIL⁴⁷, qui privilégie un ASELL bien différencié de l'AIVS, « dans un souci de meilleure intégration sociale ».

L'importance des enjeux en termes d'accroissement et de diversification de l'offre, ainsi qu'en termes de relations partenariales, implique que cette question soit résolue au niveau du comité de pilotage du PDALPD, en vertu des grands axes du plan concernant l'offre de logements ainsi que l'ASELL (second et troisième axes du nouveau PDALPD).

3.2.2.2 Dans le but d'une meilleure utilisation du parc HLM, le contingent préfectoral doit être réformé vers plus de souplesse.

Face au mauvais fonctionnement de ce dispositif géré directement par la DDASS, une réforme de ce dispositif s'avère nécessaire. Des textes permettent d'ailleurs de proposer des mesures qui permettraient d'améliorer la procédure de relogement des personnes par le biais de ce contingent.

Davantage de respect de la réglementation est tout d'abord nécessaire, en vue de conformer le dispositif ariégeois aux textes nationaux :

- Il est souhaitable de demander régulièrement à l'office, en vertu du protocole d'accord avec le Préfet, un bilan complet de la situation du contingent préfectoral, avec le taux exact d'occupation de ce parc, ce que la DDASS ne maîtrise pas actuellement.
- Il convient également d'exiger qu'un nouveau délai de un mois soit accordé quand les propositions de la DDASS portant sur un logement vacant ont toutes été refusées, en vertu de l'article R 441-13 du CCH.
- Les nouveaux outils dont dispose la DDASS en vertu de l'application de l'article 56 de la loi de lutte contre les exclusions, précisés dans le décret n° 99-836 du 22 septembre 1999 relatif au régime d'attribution de logements locatifs sociaux, devront être utilisés avec un maximum de rigueur, car ils garantissent une meilleure prise en compte des propositions. Cet aspect concerne tout particulièrement l'objectif quantifié d'attribution de logements sociaux à des personnes défavorisées.
- La parution de ce décret doit dès lors être l'occasion de réécrire le protocole d'accord, intégré au sein d'un règlement départemental d'attribution, disposition de l'article L 441-1 du CCH. non appliquée en Ariège. Devront notamment figurer une actualisation des textes, les propositions de nouveau fonctionnement, et les mesures de contrôle du Préfet.

⁴⁷ « Les AIVS, un outil au service de l'insertion par le logement », FAPIL – Fondation Abbé Pierre, 1995.

Parallèlement, des actions menées en amont de la commission pourraient rendre le dispositif plus efficient, car trop de refus de relogement sont justifiés⁴⁸, du fait d'une mauvaise transmission des informations entre partenaires. Pour y remédier, la DDASS devra régulièrement suivre le fichier des logements dès la transmission d'un bilan complet par l'office, afin de maîtriser totalement l'adéquation entre l'offre réellement disponible et la demande effective. Devant le volume des informations à traiter (798 logements au total), une informatisation de ce contrôle serait souhaitable : un outil existe pour ce faire ; il s'agit du système de traitement dénommé GLR (Gestion des Logements Réservés en préfecture), mis en place par un arrêté ministériel en date du 4 mars 1992.

Face à ces améliorations de l'existant, une piste de réforme portant sur le mode de gestion du contingent représenterait un changement radical du mode d'action de la DDASS, et se montre a priori particulièrement pertinente au vu de la situation de ce dispositif en Ariège. Cette démarche consisterait à effectuer les réservations préfectorales non plus sur un stock de logements préalablement identifiée, mais sur le flux représenté par le pourcentage de vacance annuelle de logement du parc de l'office. La circulaire du 26 avril 1994 relative à la réservation et à l'attribution des logements sociaux adresse en effet cette recommandation aux Préfets de façon directive, en leur rappelant qu'ils « [doivent] exercer leurs droits de réservation sur les flux annuels de vacance des logements de chaque organisme, sans [s'] attacher à une gestion identifiée des logements ».

Ce passage à la gestion par flux pourrait s'accompagner d'une possibilité de saisine directe de la commission par les travailleurs sociaux (ADS et BIAL), dans un but d'optimiser la procédure, en réponse au constat d'inutilité de la DDASS en tant que « boîte aux lettres » entre les différents acteurs. La disparition du stock implique en effet la fin de fichier de logements vacants tenu par la DDASS, ce qui offre une possibilité d'assouplir la procédure. Une fiche de contrôle serait toutefois adressée à la DDASS, en vue de vérifier la qualité du demandeur et l'effectivité du relogement.

Une telle réforme aurait pour avantage de faire coïncider davantage l'offre et la demande, en recentrant l'activité du contingent sur le secteur de la vallée de l'Ariège, où la demande est actuellement majoritairement insatisfaite. Au niveau partenarial, ce nouveau dispositif serait l'occasion d'impliquer davantage les travailleurs sociaux dans la démarche de relogement par le contingent, et en facilitant de ce fait l'accompagnement social. Une obligation d'effectuer un suivi social dans le cadre d'une attribution au titre du contingent préfectoral pourrait dès lors être instaurée, en réponse aux critiques de l'OPAC qui dénoncent la carence des services sociaux sur ce point.

⁴⁸ Voir en annexe le bilan des refus de la commission d'attribution, pour 1999.

3.2.2.3 La mise en place d'une résidence sociale constitue une réponse supplémentaire en vue de l'améliorer la notion de parcours résidentiel, spécialement pour les jeunes.

Un constat a été effectué au sujet de l'accroissement des difficultés des jeunes ariégeois sur ce problème du logement, dans un contexte de précarisation croissante et de manque d'offre adaptée.

Des structures visant à accueillir ce genre de public existent pourtant au niveau national, mais n'existent pas actuellement dans le département. Ceci est particulièrement le cas pour les résidences sociales, qui sont une structure récemment mise en place afin de répondre à des besoins précis en matière d'insertion par le logement.

Instituées par trois décrets en date du 23 décembre 1994 (n° 94-1128 à 1130), les résidences sociales est une catégorie spécifique de logements-foyers. Un cahier des charges bien précis préside en effet à leur création et à leur fonctionnement⁴⁹ :

- Ces structures sont en effet destinées à des personnes défavorisées au sens de l'article 1^{er} de la loi Besson.
- Les populations ciblées par les textes sont en priorité les jeunes travailleurs, les travailleurs migrants, mais aussi « toute personne connaissant des difficultés particulières d'insertion par le logement ».
- Ces structures sont destinées à assurer un hébergement temporaire (de 6 mois à 2 ans), mais ne répondent pas à une problématique d'hébergement : elles s'inscrivent dans une logique de parcours résidentiel, se voulant une étape vers l'accès à un logement définitif. En conséquence, un projet social est défini avec les partenaires locaux en vue de faciliter l'insertion durable des résidents.

La création d'une telle résidence sociale en Ariège serait donc une mesure pertinente en vue d'accroître l'offre adaptée à destination des jeunes, car cette structure, certes temporaire, présente une dimension intéressante du point de vue de la démarche d'insertion sociale qu'elle entend promouvoir. Ce projet social se révèle particulièrement adapté pour un public jeune, souvent en perte de repères du fait d'une rupture familiale ou d'une difficulté face à l'accès à l'emploi : la résidence sociale constituerait de ce fait un socle de stabilisation du jeune, dans le cadre d'une démarche d'insertion.

La finalité de cette structure serait donc de faciliter l'accès à un logement durable, jusqu'ici souvent entravé par les contraintes, notamment financières, consécutives à la signature d'un bail de droit commun. De la sorte, une articulation pourrait être effectuée avec les futurs services de médiation locative, ces derniers facilitant une nouvelle fois le changement de statut locatif par le travail de gestion qu'ils effectuent. Ainsi, un véritable parcours résidentiel serait mis en place au niveau du

⁴⁹ Circulaire n° 95-33 du 19 avril 1995 relative à la modification de la réglementation logements-foyers créant les résidences sociales.

département à destination d'une population de jeunes en difficulté pour laquelle l'accès au premier logement est actuellement problématique.

Une telle résidence devrait obligatoirement se fixer sur le secteur de Foix – Pamiers, en privilégiant la proximité avec le principal bassin de vie du département, du fait des besoins de cette population en matière d'offre d'emploi et de structures de formation professionnelle.

CONCLUSION

Au terme de ce travail, il apparaît important de rappeler brièvement les grands axes de la problématique, ainsi que les solutions retenues. Dans le cadre de la mise en œuvre des politiques visant à promouvoir le droit au logement, la DDASS de l'Ariège semble a priori bénéficier d'un positionnement original et cohérent, qui en fait un des acteurs de tout premier plan pour le pilotage de cette politique et pour la conduite de quelques dispositifs. Curieusement, le bilan de cette action apparaît contrasté, dans un contexte d'offre inadaptée et de problèmes partenariaux. Dans ce cadre, la réponse à la principale hypothèse de travail sera affirmative : la loi de lutte contre les exclusions est de nature à conforter le rôle de la DDASS à travers les possibilités d'action qu'elle lui confère, et ce spécialement dans le cas précis de l'Ariège, où le positionnement préalable du service avait anticipé les potentialités de ce texte.

Le défi que doit dès à présent relever la DDASS en vue de mieux exploiter son positionnement consiste à fédérer les partenaires départementaux autour des grands objectifs affichés. L'affirmation de cette exigence revêt toute son importance à l'issue d'un travail effectué dans le cadre de la formation initiale des inspecteurs des affaires sanitaires et sociales, dans la mesure où ce corps . En effet, les missions en matière d'action sociale confiées actuellement aux services déconcentrés témoignent d'un souci sans cesse grandissant de renforcer l'action partenariale et le pilotage de dispositifs. En vertu de cette orientation, l'inspecteur doit donc concilier une indispensable expertise technique des dossiers avec une capacité à négocier avec les partenaires en vue d'arrêter une position commune : il doit ainsi mêler communication et écoute. Il est par conséquent le garant du positionnement du service face aux partenaires et de la légitimité de l'action menée.

A travers ces modes d'action, la DDASS est par conséquent en capacité de se positionner au cœur des politiques comprenant une dimension sociale. L'exemple du logement est ainsi significatif, dans la mesure où la politique conduite en Ariège est le signe d'un investissement fort dans un champ d'action autrefois réservé à d'autres instances. Le nouvel enjeu est donc maintenant de s'imposer durablement dans ce rôle : le bilan de l'application des nouveaux textes sera à cet égard important.

ANNEXES

- **Bibliographie**
- **Textes réglementaires cités dans le mémoire**
- **Liste des sigles utilisés dans le mémoire**
- **Bilan du contingent préfectoral (1999)**
- **Cartes : la situation en matière de logement social en Ariège**
 - Densité de la population (1999)
 - RMI (nombre d'allocataires en 1997)
 - RMI (taux d'allocataires en 1997)
 - Variation du parc de logements entre 1990 et 1999
 - APL (nombre d'allocataires en 1997)
 - APL (taux d'allocataires en 1997)
 - ALS (nombre d'allocataires en 1997)
 - ALS (taux d'allocataires en 1997)
 - Parc HLM (janvier 1999)
 - Localisation de la demande de logements à l'OPAC (1998)

BIBLIOGRAPHIE:

Ouvrages généraux.

BALLAIN (René), BENGUIGUI (Francine), "loger les personnes défavorisées", La Documentation Française, 1995.

BARREYRE (Jean-Yves), "Guide de l'accompagnement social dans le cadre de la loi Besson", Ecole Supérieure du Travail Social, 1994.

BOURGEOIS (Catherine), "L'attribution des logements sociaux, politique publique et jeu des acteurs locaux", L'Harmattan, 1996.

JOIN – LAMBERT (Marie-Thérèse), "Politiques sociales", Presses de Sciences Po – Dalloz, 1997.

PAUGAM (Serge) "L'Exclusion, l'Etat des savoirs", La Découverte, 1998.

"Les Agences Immobilières à Vocation Sociale, un outil au service de l'insertion par le logement", FAPIL – Fondation Abbé Pierre, 1995.

Brochures techniques.

"Le logement: outils, procédures, démarches. Guide pour les travailleurs sociaux". UNIOOSS, 1998.

"Du droit au logement à la lutte contre les exclusions", Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, 1998.

"Loi de lutte contre les exclusions, le volet logement", Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, 1998.

"Charte de prévention des expulsions, aide à l'élaboration", Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, 1998.

Avis et rapports.

"Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, cinquième rapport", 1999.

Périodiques.

HAYAT (Edith), "Le droit au logement, un point fort de la loi exclusions", Echanges santé-social, n° 92, décembre 1998.

"Loi contre les exclusions: la mise en œuvre du droit au logement", Actualités Sociales Hebdomadaires, n° 2091, 30 octobre 1998.

"Loi contre les exclusions: la mobilisation et l'accroissement de l'offre de logement", Actualités Sociales Hebdomadaires, n° 2092, 6 novembre 1998.

"Loi contre les exclusions: réforme des attributions, mixité sociale et géographique du parc social", Actualités Sociales Hebdomadaires, n° 2094, 20 novembre 1998.

"Loi contre les exclusions, le maintien dans le logement", Actualités Sociales Hebdomadaires, n°2095, 27 novembre 1998.

"Logement des personnes défavorisées, aides aux associations et organismes", Travail Social Actualités, n° 726, 19 février 1999 et n° 727, 26 février 1999.

Documents locaux.

"Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées, 1996-1998", DDASS de l'Ariège, Conseil Général de l'Ariège, 1996.

"Politique sociale liée au logement, recueil des dispositifs ariégeois", CAF de l'Ariège, Conseil Général de l'Ariège, DDASS de l'Ariège, 1997.

"BIAL 09, rapport d'activité 1998", CAF de l'Ariège, 1998.

"CAF de l'Ariège, rapport d'activité 1998".

"DDASS de l'Ariège, rapport d'activité 1998".

Mémoires d'élèves.

AUGER (Antoine), "L'accès au logement des personnes défavorisées dans le Morbihan, propositions pour favoriser la mise en œuvre du droit au logement", ENSP, 1997.

DUTAUZIA (Julie), "L'accès au logement à la sortie des CHRS dans le département des Pyrénées Atlantiques", ENSP, 1999.

TEXTES REGLEMENTAIRES CITES DANS LE MEMOIRE:

- Circulaire du 27 août 1971 destinée à l'appréciation de l'insalubrité des immeubles.
- Loi n° 75-535 du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales.
- Loi n° 77-1 du 3 janvier 1977 portant réforme de l'aide au logement.
- Loi n° 82-526 du 22 juin 1982 relative aux obligations des locataires et des bailleurs (dite "loi Quillot").
- Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs (dite "loi Mermaz-Malandain").
- Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement (dite "loi Besson").
- Décret n° 90-794 du 7 septembre 1990 portant application, en ce qui concerne les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées, de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.
- Circulaire du 30 décembre 1992 relative à la politique d'attribution des logements HLM.
- Décret n° 92-604 du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration.
- Loi n° 94-624 du 21 juin 1994 relative à l'habitat.
- Décret n° 94-1130 modifiant le Code de la Construction et de l'Habitation, et relatif aux logements-foyers dénommés résidences sociales.
- Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions.
- Circulaire du 30 juillet 1999 relative à la mise en place des Commissions de l'Action Sociale d'Urgence et d'une mise en réseau des points d'accueil des différents organismes.
- Décret n° 98-1029 du 13 novembre 1998 relatif à l'aide aux organismes et associations à but non lucratif pratiquant la sous location ou la gestion immobilière.
- Circulaire du 9 février 1999 relative à la prévention des expulsions locatives pour impayés.
- Décret n° 99-162 du 8 mars 1999 relatif au service universel des télécommunications
- Décret n° 99-831 du 17 septembre 1999 relatif au comité départemental de coordination des politiques de prévention et de lutte contre les exclusions.
- Décret n° 99-836 du 22 septembre 1999 relatif au régime d'attribution des logements locatifs sociaux.
- Décret n° 99-897 du 22 octobre 1999 relatif au plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées et au fonds de solidarité pour le logement.

LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE MEMOIRE:

| | |
|----------|---|
| AAH: | Allocation Adulte Handicapé. |
| ADS: | Aide Départementale au Développement Social et à la Santé. |
| AIVS: | Agence Immobilière à Vocation Sociale. |
| ALF: | Allocation de Logement Familiale. |
| ALS: | Allocation de Logement Sociale. |
| ALT: | Allocation de Logement Temporaire. |
| ANAH: | Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat. |
| APL: | Aide Personnalisée au Logement. |
| API: | Allocation de Parent Isolé. |
| ASS: | Allocation Spécifique de Solidarité. |
| AI: | Allocation d'Insertion. |
| ASLL: | Accompagnement Social Lié au Logement. |
| BIAL: | Bureau d'Information et d'Accès au Logement. |
| CAF: | Caisse d'Allocations Familiales. |
| CASU: | Commission de l'Action Sociale d'Urgence. |
| CCAS: | Centre Communal d'Action Sociale. |
| CCH: | Code de la Construction et de l'Habitat. |
| CHRS: | Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale. |
| DDASS: | Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales. |
| DDE: | Direction Départementale de l'Équipement. |
| FIE: | Fonds d'Impayés d'Énergie. |
| FSL: | Fonds de Solidarité pour le Logement. |
| GIE: | Groupement d'Intérêt Économique. |
| HLM: | Habitation à Loyer Modéré. |
| MOUS: | Maîtrise d'Oeuvre Urbaine et Sociale. |
| MSA: | Mutualité Sociale Agricole. |
| OPAC: | Office Public d'Aménagement et de Construction. |
| PALULOS: | Prime à l'Amélioration des Logements à Usage Locatif et à Occupation Sociale. |
| PDALPD: | Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées. |
| PDI: | Plan Départemental d'Insertion. |
| PLA: | Prêt Locatif Aidé. |
| PLUS: | Prêt Locatif à Usage Social. |
| PST: | Programme Social Thématique. |
| RMI: | Revenu Minimum d'Insertion. |
| SAHLM: | Société Anonyme d'HLM. |
| SDAPL: | Section Départementale des Aides Publiques au Logement. |